

HIRSCHMAN, A. O. (1961) **“Estratégia do Desenvolvimento Econômico”**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S. A.

# ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

ALBERT O. HIRSCHMAN

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
UNICAMP

EDITORA FUNDO DE CULTURA

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL

Primeira edição brasileira: janeiro de 1961

Tradução de

THE STRATEGY OF ECONOMIC DEVELOPMENT

YALE UNIVERSITY PRESS

1958, New Haven, U.S.A.

## Prefácio da Edição Brasileira

*S*INTO-ME imensamente feliz ao saber que meu livro está sendo publicado no Brasil, pois creio que o Brasil, mais até que a Colômbia (onde comecei a meditar sobre estes assuntos), oferece muitos esclarecimentos às idéias que venho tentando exprimir. Alguns dos meus críticos acusaram-me de paradoxal. Bem, acontece que muitos aspectos do processo de desenvolvimento, que vemos se revelarem com tamanha pujança no Brasil, são também paradoxais. Meu livro destina-se, precisamente, à compreensão das realidades do desenvolvimento, mesmo quando causem espanto ao observador como digressões ilógicas e devastadoras daquilo que ele considera o caminho certo.

Não quer isto dizer que eu perdoe tudo aquilo que vem sendo feito em nome do desenvolvimento. Os economistas têm uma longa e honrosa tradição de desejar melhorar a tradição mundial e longe de mim a idéia de destruí-la. Creio, porém, que podemos ser mais eficazes em nossas descobertas se primeiro nos apercebermos das forças que impelem os que levam a política a agir do modo que o fazem. Os economistas não têm obtido grande êxito no influenciar a política, quer advoguem a liberdade irrestrita de comércio, quer o desenvolvimento equilibrado integral; talvez algumas das falhas recaiam não só sobre os políticos, em trevas, mas também sobre os próprios economistas e suas análises.

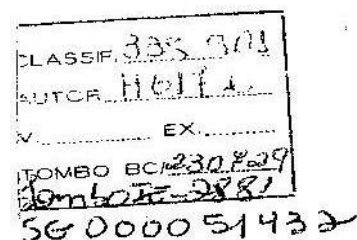
Nova York, setembro de 1960

ALBERT O. HIRSCHMAN

Copyright © by

YALE UNIVERSITY PRESS, INC.

Reservados todos os direitos de publicação, total ou parcial, em língua portuguesa pela EDITORA FUNDO DE CULTURA S. A. Av. Erasmo Braga, 299-1.º - RIO DE JANEIRO que se reserva a propriedade desta tradução.





*Tradução da*

Prof.<sup>a</sup> LAURA SCHLAEPFER

(Catedrática de *Economia Política* da Escola Técnica de Comércio da Bahia. Assistente de *Didática de Letras Anglo-Germânicas* da Faculdade de Filosofia da Universidade da Bahia.)

## **PREFÁCIO**

"A ELUCIDAÇÃO DA EXPERIÊNCIA imediata é a única justificativa de qualquer pensamento; e o ponto de partida para o pensamento é a observação analítica dos componentes desta experiência."

Ao iniciar o planejamento do presente livro, fui muito encorajado nesta resolução por WHITEHEAD,<sup>1</sup> pois sabia que me empenhava primeiro na tentativa de elucidar a minha própria experiência recente em um dos países, por assim dizer, subdesenvolvidos. No curso dessa tentativa, as diversas observações e reflexões, que recolhi, apresentavam-se mais e mais como variações de um tema comum. Assim, resolvi-me a descobrir êsse tema e empregá-lo na reinterpretação de uma série de problemas do desenvolvimento.

O desacôrdo com as doutrinas em voga é uma decorrência natural de tal esforço. Algumas vezes, só me apercebia disso quando estava elaborando as minhas próprias idéias. Em alguns setores, entretanto, há muito, mostrava-me insatisfeito com o estado atual dos nossos conhecimentos, por exemplo: as teorias existentes pareceram-me especialmente inaplicáveis pelo fomentador de decisões, nos países subdesenvolvidos, quando precisam determinar pontos estratégicos básicos no plano de desenvolvimento, tais como assinalar prioridades de áreas ou setores ou a modalidade de esforço de industrializa-

1. *Process and Reality* (New York, Macmillan, 1930), pág. 6.

ção a ser conseguido. Tenta-se abrir aqui novos caminhos à equação destes problemas.

Expus-me conscientemente à dupla crítica de super-generalização e subdocumentação. À primeira, responderia que qualquer teoria se baseia em um número limitado de observações e que o conhecimento íntimo de determinado país, na realidade, criou muitas das nossas generalizações mais úteis sobre o progresso social. Por outro lado, sei perfeitamente que muitas das minhas assertivas devem ser consideradas hipóteses ainda pendentes de verificação. Não obstante, limitei-me a um esboço predominantemente teórico, principalmente porque foi tudo o que consegui realizar, no tempo de que dispunha. Percebi também que, até agora, a precariedade de hipóteses passíveis de serem examinadas tornou-se um empecilho mais sério ao estudo do desenvolvimento econômico do que a escassez de dados. As hipóteses engendram os dados e eu certamente espero que algumas das minhas proposições — sobre resultados eficientes, efeitos concatenados, diferenciais de produtividade, etc. — se firmem e sejam submetidas à averiguação empírica da crítica.

O contrato como Professor de Pesquisas da IRVING FISHER da Universidade de Yale para o ano letivo de 1956-57 deu-me a única oportunidade de meditar sobre a minha experiência colombiana. Uma bolsa da Fundação Rockefeller possibilitou-me completar o manuscrito no decorrer do ano seguinte.

Achando difícil ler muito, após ter-me dedicado à escrita, não fui, via-de-regra, capaz de tomar conhecimento completo de livros e artigos lançados depois do meado de 1957.

Fico muito grato a THOMAS SCHELLING, a quem primeiro transmiti minhas idéias e rascunhos; a CHARLES

WOLF JR. e PAUL G. CLARK, da RAND Corporation, que fizeram a crítica de todo o original; a JAMES TOBIN, que teceu comentários sobre o Capítulo 9, e a LLOYD G. REYNOLDS, cujos préstimos foram infalíveis, em todas as etapas. No datilografar e decifrar o manuscrito, a Sra. CAROLINE H. LOGAN demonstrou considerável paciência, critério e habilidade.

Partes deste livro foram, originalmente, publicadas em *The American Economic Review*, de junho e setembro de 1957, e em *Investment Criteria and Economic Growth* (ed. M. F. Millikan), do Centro de Estudos Internacionais, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, em 1955. Cumpro-me também agradecer à Associação Econômica Internacional por me haver permitido utilizar partes de um documento apresentado na Mesa-Redonda realizada no Rio de Janeiro, em agosto de 1957. As discussões travadas nesta Mesa-Redonda serviram-me de grande estímulo. Fiquei especialmente sensibilizado ao verificar que pessoas, que se dedicam ao estudo dos problemas econômicos do Brasil e da América Latina, tais como ROBERTO CAMPOS e ALEXANDRE KAFKA, haviam chegado independentemente a conclusões similares às minhas, acerca de alguns aspectos do processo do desenvolvimento.

A cooperação e a dedicação de minha esposa abrangem um setor imensurável. A orientação eficiente que imprimiu aos conhecimentos antropológicos permitiu algumas investidas num terreno cujos ricos mananciais são, demasiadas vezes, inaproveitados pelo economista.

Uma palavra final de gratidão devo à Colômbia, de que fui hóspede de 1952 a 1956, primeiro como Conselheiro Econômico Oficial, e posteriormente como consultor particular. A dilacerante situação política expe-

rimentada pelo país neste período fêz, ao contrário, sobressair o seu contínuo progresso econômico. Felizmente, a nação está voltando as suas energias para a tarefa da reconstrução política. Possa o país ser bem sucedido nesse empreendimento é o meu desejo, ao expressar sinceros agradecimentos aos muitos colombianos, que me ajudaram nas tentativas de compreender o *ambiente*.

New Haven, Connecticut

Maio, 1958

## Capítulo 1

### **EXPLORAÇÕES PRELIMINARES**

#### **A Pesquisa do "Primum Mobile"**

O ESTUDO INTENSIVO do problema do desenvolvimento econômico apresentou um resultado desencorajante. Criou uma lista infindável de fatores e condições, de obstáculos e requisitos prévios. A orientação da pesquisa partiu dos fenômenos inteiramente objetivos, intangíveis e imensuráveis. Por muito tempo, com certeza até 1914 e talvez até 1929, os recursos naturais constituíam o centro das atenções, quando se cogitava das oportunidades de desenvolvimento de um país. Mais tarde, o capital, uma entidade criada pelo homem e capaz de ser expressa quantitativamente, passou a ser considerado o principal fator de desenvolvimento. Ainda está muito divulgado o ponto-de-vista de que, se os países subdesenvolvidos pudessem apenas obter, pelos seus próprios esforços ou pelo auxílio exterior, acúmulo suficiente de capital, teriam a capacidade de realizar a tarefa. Mas, essa crença na importância estratégica do capital foi progressivamente desafiada. Entre as causas próximas do desenvolvimento econômico, os recursos da capacidade de organização e de direção ocupam atualmente nos documentos oficiais uma posição de preeminência, pelos menos equivalente à do capi-

tal.<sup>1</sup> A contribuição proveniente de "inputs" não-conven-  
cionais, tais como investimento em indivíduos como  
agentes de produção e a introdução de técnicas aper-  
feiçoadas não incorporadas em bens materiais de pro-  
dução, também se acentuaram.<sup>2</sup>

Se nos voltarmos para as condições que indireta-  
mente determinam o desenvolvimento, pela influência  
que exercem sobre o suprimento do capital, sobre a ati-  
vidade empreendedora e sobre as habilidades, o espetá-  
culo torna-se muito mais desnorteante. É comum, neste  
ponto, fazer uma lista do indispensável ao padrão mí-  
nimo da ordem pública, da execução da lei e da Admi-  
nistração. Em tentativas para aprofundar a investigação,  
estudiosos da História Econômica e sociólogos, a começar  
por MAX WEBER, identificaram uma quantidade de opi-  
niões, de ações, de sistemas de valores, de climas de  
opinião e propensões, que julgaram exercer uma influ-  
ência favorável na criação do empreendimento e da ini-  
ciativa do desenvolvimento. Deram também relêvo ao  
papel das minorias e da conduta marginal na formação  
dos grupos empreendedores. Juntando-se à pesquisa do  
*primum mobile*, os psicólogos resolveram estabelecer a  
dependência do desenvolvimento e da atividade empreen-  
dedora da presença da motivação realizadora, avaliada  
por testes experimentais.<sup>3</sup>

A despeito dos valiosos conhecimentos provindos  
dessas teorias, o impacto cumulativo das mesmas sobre

1. Ver, por exemplo: Nações Unidas, *Processes and Problems of Industrialization in Underdeveloped Countries* (New York, 1955), págs. 30-38.

2. THEODORE W. SCHULTZ, *The Economic Test in Latin America*, New York State School of Industrial and Labor Relations, Univer-  
sidade de Cornell, Boletim 35 (agosto, 1956).

3. Referimo-nos à obra de DAVID C. MCCLELLAND e seus com-  
panheiros; ver também EVERETT E. HAGEN, "The Process of Economic  
Development", em *Economic Development and Cultural Change*, 5  
(abril, 1937), págs. 202-204.

o leitor desavisado bem poderia suscitar sérias dúvidas  
acêrca da possibilidade de qualquer desenvolvimento  
econômico, em geral. Pois, como pode um país estagnado  
jamais esperar preencher simultaneamente tantas con-  
dições indispensáveis?

Felizmente, a própria multiplicidade de tentativas  
de explanação pode fazer acarretar outra conclusão  
radicalmente diferente. Enquanto se apresenta uma  
explicação, discute-se outra anterior. Assim acontece  
geralmente ao demonstrar que, se logo que o fator B  
puder ser gerado e o desenvolvimento com isto se incre-  
mentar, aí, o fator A, até então considerado de tamanha  
importância, surgirá no futuro sem maiores tropeços.  
Esse processo começou quando a experiência demonstrou  
conclusivamente que, em condições apropriadas, apti-  
dões industriais podem ser adquiridas por qualquer povo,  
raça ou grupo humano e que países fracamente dotados  
de recursos naturais podem atingir altos níveis de pro-  
dução e rendimento *per capita*.

No que diz respeito às economias e ao capital, sabem,  
há muito, os antropologistas que povos primitivos que,  
segundo os padrões ocidentais, vivem *à margem da sub-  
sistência*, insistem, não obstante, em aplicar uma parte  
considerável de tempo, energias e recursos em comemo-  
rações, presentes e em outras atividades não relaciona-  
das diretamente com o consumo. Nos últimos anos, uma  
quantidade cada vez maior de economistas chega a  
duvidar que a insuficiência de economias seja o fator  
mais importante no impedir o desenvolvimento. Por  
um lado, notaram, em aditamento aos fenômenos men-  
cionados acima, o consumo dos artigos de luxo pelos  
ricos, o provisionamento amplamente espalhado e os  
exemplos ubíquos dos investimentos mal dirigidos e  
improdutivos. Por outro lado, verificaram que as eco-  
nomias e o investimento produtivo tanto são causa



quanto efeito do desenvolvimento,<sup>4</sup> pois, enquanto este último se processa, proveitos inesperados se manifestam, em muitos pontos, numa economia em desenvolvimento. Mais importante ainda, quando a oportunidade econômica é percebida, as poupanças do consumo e os padrões do lazer são drasticamente reajustados. Evidenciou-se especialmente que o suprimento do capital é consideravelmente elástico em relação à expectativa dos lucros acrescidos, no que diz respeito à formação do capital agrícola nas áreas subdesenvolvidas. A expansão do cultivo de plantas tropicais de colheita de rendimento retardado, tais como café, cacau e seringueira, por produtos agrícolas independentes, é um caso a salientar.<sup>5</sup> Mas, na manufatura também, a deficiência de capital é raramente considerada como empecilho à frutificação de projetos, que foram cuidadosamente elaborados e prometem ser competentemente dirigidos.<sup>6</sup>

O papel propulsor do capital é geralmente depreciado por aqueles que acentuam a importância do espírito empreendedor e dos conhecimentos administrativos e técnicos. Mais uma vez, porém, foi convincentemente demonstrado que a capacidade de empreender, em si, comumente, não falta nos países subdesenvolvidos; que, entretanto, em virtude de um horizonte-tempo de curta perspectiva e de conhecimentos e experiência insuficientes, é freqüentemente desviada da indústria para outros empregos mais familiares de comércio e de propriedade

4. A. K. CAIRNCROSS, "The Place of Capital in Economic Progress", em *Economic Progress*, ed. L. H. Dupriez, Louvain, 1955; ver também o seu estudo *The Theory of Economic Growth*, de W. A. LEWIS, em *The Economic Journal*, 66 (dezembro, 1956), págs. 694-697.

5. P. T. BAUER e B. S. YAMEY, *The Economics of Underdeveloped Countries* (Chicago, 1957), págs. 29-31.

6. C. WOLF JR. e S. C. SUFRIN, *Capital Formation and Foreign Investment in Underdeveloped Areas* (Siracusa, 1955), págs. 11-29; e WILLIAM DIAMOND, *Development Bank* (Baltimore, 1957), págs. 7-13, (Edição brasileira: Bancos de Desenvolvimento, da Editora Fundo de Cultura, 1961, Rio).

imobiliária.<sup>7</sup> Lançou-se mesmo a assertiva de que o empreendimento, como o capital, é um *subproduto* do processo de desenvolvimento econômico e que, raramente, deixou de ser encontrado numa sociedade favorável à sua execução.<sup>8</sup> O repentino surto de atividade industrial no Paquistão, após o desmembramento do Oriente Médio, durante a II Guerra Mundial, e também na América Latina, desde a década de 30, confirma o ponto-de-vista de que países subdesenvolvidos podem mobilizar um *exército de reserva* de empreendedores, tão impregnados de espírito realizador, quanto qualquer puritano jamais o foi. Do mesmo modo, é difícil argumentar que há países cujos cidadãos são, por natureza, corruptos ou incapazes de obedecer à lei e à ordem estabelecidas.

A descoberta de que a capacidade de dirigir uma máquina e a propensão para o investimento ou para a ação empreendedora se encontram amplamente espalhadas no globo e necessitam apenas de ocasiões propícias para se manifestar coaduna-se com as tendências recentes da Antropologia. Assim escreve KLUCKHOHN: "O antropologista, durante duas gerações, permaneceu obsedado com a diferenciação entre povos, relegando as similitudes, do mesmo modo reais, sobre que se firmam as *patentes da cultura universal*, bem como as *uniformidades psicológicas*."<sup>9</sup>

Quando se chegou à compreensão crescente de que o retardamento econômico não pode ser explicado nos

7. HENRY G. AUBREY, "Industrial Investment Decisions: A Comparative Analysis," *Journal of Economic History*, 15 (dezembro, 1955), págs. 333-351.

8. JAMES BASTER, ao discutir o artigo de AUBREY, *ibidem*, pág. 355.

9. CLYDE KLUCKHOHN, "Universal Categories of Culture", em *Anthropology Today*, ed. A. L. Kroeber (Chicago, ed. da Universidade de Chicago, 1953), pág. 515. Ver também G. P. MURDOCK, "The Common Denominator of Cultures", em *The Science of Man in the World Crisis*, ed. Ralph Linton (New York, 1946), págs. 123-140.

têrmos de qualquer *ausência* ou *escassez* completa dêste ou daquele tipo humano ou fator de produção, voltou-se a atenção para as atitudes e sistemas de valores, que podem favorecer ou inibir a aparição das personalidades e das atividades requeridas. Até certo ponto, a nós também se refere essa forma de investigação. Mas, quando quer que qualquer teoria se propusesse a considerar dado sistema de valor um *pré-requisito* do desenvolvimento, poder-se-ia, em geral, contraditar, sob fundamentos empíricos: o desenvolvimento se processou, na verdade, alhures, sem a vantagem do *pré-requisito*. Além do mais, ainda aqui, teorias diferentes se neutralizam mutuamente. Por exemplo, parece difícil sustentar, ao mesmo tempo, que o clima geral de opinião pública deva ser favorável ao progresso industrial e que um fator estratégico de especial relêvo é a presença de grupos minoritários ou de indivíduos marginais, isto é, de conduta socialmente desaprovada. Supõe-se, de preferência, que, quando a oportunidade econômica se apresentar, será percebida e explorada, em primeiro lugar, pelos empreendedores por natureza ou pelas minorias transviadas, a depender de se os valores tradicionais da sociedade se mostram ou não favoráveis à transformação.

Assim, enquanto nos sentíamos, a princípio, desencorajados pela longa lista de recursos e circunstâncias, cuja existência se demonstrava ser necessária ao desenvolvimento econômico, julgamos, agora, que êsses recursos e circunstâncias não são escassos ou tão difíceis de obter, *dado que, entretanto, o desenvolvimento econômico primeiro se manifeste*. Êsse é, por certo, apenas um modo positivo de estatuir a bem conhecida proposição que o desenvolvimento econômico é embaraçado por uma série de "círculos viciosos entrelaçados".<sup>10</sup> Antes que

10. H. W. SINGER, "Economic Progress in Underdeveloped Countries", *Social Research*, 16 (março, 1949), pág. 5.

se inicie, o desenvolvimento econômico é difícil de se visualizar, não só porque tantas condições diversas devem ser preenchidas simultaneamente, mas, acima de tudo, em razão dos círculos viciosos. Em regra geral, a concretização dessas condições depende, por seu turno, do desenvolvimento econômico. Isso, porém, significa também que, uma vez que o desenvolvimento se inicie, o círculo, provavelmente, se tornará numa espiral ascendente, desde que todos os *pré-requisitos* e condições de desenvolvimento passem a existir.

Êsse ponto-de-vista nos permite focalizar uma característica do processo de desenvolvimento econômico, que tanto é fundamental para a análise quanto para a estratégia: o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção, quanto de provocar e mobilizar, com propósito desenvolvimentista, os recursos e as aptidões, que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados.<sup>11</sup> Os economistas, há muito, compreenderam tal situação no que diz respeito ao trabalho, e criaram o termo *desemprego dissimulado* para descrevê-la. Mas, exatamente como a economia subdesenvolvida pode mobilizar vastas reservas ocultas de mão-de-obra não-especializada da superabundância de seus elementos humanos rústicos, assim também é capaz de atrelar inesperadamente o capital, a atividade empreendedora e todos os outros *pré-requisitos*

11. Uma publicação recente faz a mesma observação: "Há, sempre e em toda parte, provável excesso de material disponível. O que se deve levar em consideração são os meios instituídos para lhes dar vida... para promover o esforço específico, posta à margem a quantidade extra, da disposição daquele excesso." HARRY W. PEARSON, "The Economy Has No Surplus: Critique of a Theory of Development," em *Trade and Markets in the Early Empires*, ed. K. Polanyi, C. M. Arensberg, and H. W. Pearson (Glencoe, Illinois, ed. Free Press, 1957), pág. 339.

à locomotiva do desenvolvimento econômico, uma vez que se ponha em marcha.

Se isso fôr exato, então talvez se haja alardeado demais a diferença entre a situação de desemprego cíclico na economia desenvolvida e o problema do desenvolvimento num país subdesenvolvido. Foi dito, com frequência, que as duas posições nada têm em comum e precisam, portanto, de tratamento totalmente diferente. Durante a depressão típica de um país desenvolvido, a mão-de-obra não-empregada coexiste com o planejamento e equipamento não-utilizados e tudo o que se precisa fazer é *reunir o que não deverá jamais ser fracionado*, enquanto que, como foi demonstrado, na economia desenvolvida temos quando muito, desemprego dissimulado, não, porém, outros fatores de produção não-utilizados, de modo que o problema é antes *estrutural do que cíclico*. De fato, numa economia subdesenvolvida não temos capital sem aplicação, ou mão-de-obra especializada, clamando pela sua utilização; temos, porém, na realidade, não só trabalho subempregado na agricultura como também capacidade não-aplicada para salvar, atividade empreendedora latente ou mal orientada e uma grande variedade de habilidades utilizáveis, para não mencionar as técnicas industriais modernas, que estão à espera de serem deslocadas dos países avançados. A tarefa aqui consiste em *unir* todos esses ingredientes, trabalho este muito mais difícil, não porém completamente diferente, de *reunir* os fatores de produção superfluos e que deve ser levado a efeito, para pôr fim a uma depressão.

Em ambas as situações, necessita-se um agente coordenador. A diferença é que, na situação de subdesenvolvimento, precisa-se de um agente muito mais forte do que o dispêndio dos *deficits*, ou similares soluções keynesianas para o desemprego. Mas, como veremos, o modo

pelo qual se espera que essas soluções atuem não é totalmente destituído de ensinamentos para o problema do desenvolvimento.

Que lucro há em considerar os recursos e fatores de produção, de preferência latentes ou condicionalmente disponíveis, do que decididamente ausentes ou escassos? A vantagem parece ser que, dessa maneira, a atenção se concentra propriamente na dinâmica essencial e nos aspectos estratégicos do processo de desenvolvimento. Em vez de se concentrar exclusivamente na união de escassos recursos, tais como o capital e a atividade empreendedora, nossa concepção leva-nos a procurar pressões e processos *de incentivo*, que farão eclodir e mobilizar a maior soma possível destes recursos. Considerá-los irremediavelmente escassos e planejar a distribuição de recursos nesta base pode ter o sentido de estrangular o desenvolvimento; tal como o desenvolvimento mental de uma criança será cruelmente impedido se se fizer a tentativa, em dado momento, de obter o máximo de rendimento de suas aptidões evidentes, de preferência a estimular os seus dons intelectuais em potencial. De acôrdo com esse ponto-de-vista, planejar o desenvolvimento consiste então primordialmente no assentamento sistemático de uma série de *planos desenvolvimentistas*.

A formulação do problema de desenvolvimento, aqui proposto, chama especial atenção para o fato de que o emprego de recursos econômicos diferentes apresenta repercussões muito diversas ou efeitos *reversivos* de suprimento sobre os estoques disponíveis destes recursos. No caso de alguns recursos naturais, como minérios, não há reversão alguma; há *depleção*. Em relação ao capital, por outro lado, entra em ação um muito conhecido efeito reversivo: pelo fato de gerar rendimentos e, posteriormente, reservas, o capital empregado no processo da



produção é ordinariamente mais do que refeito.<sup>12</sup> Mais incisivamente, a aplicação do capital numa empresa arriscada pode levar à formação de capital complementar em outra. Finalmente, na aplicação da capacidade de direção e de empreendimento, o efeito reversivo de suprimento é tão imediato, que é difícil reconhecê-lo como tal: são recursos que se desenvolvem com e através do uso (tal como a facilidade para tocar piano ou falar uma língua estrangeira se desenvolve muito pelo exercício); enquanto resultados mais indiretos, semelhantes àqueles característicos do capital, se encontram no trabalho. Assim, os últimos recursos, que são provavelmente os mais escassos no início do processo de desenvolvimento, são aqueles que podem apresentar o mais rápido progresso, em virtude da incidência mais direta e da maior força do efeito reversivo de suprimento e porque a sua expansão é limitada apenas pelo poder de aprendizagem.

### A Importância de Ser um Retardatário

Encarar o desenvolvimento como um processo de coordenar uma variedade de recursos condicionalmente disponíveis e habilidades latentes pode aparentar não ter importância o empreendimento. Não é esta a intenção. Pelo contrário, este ponto-de-vista é motivado pela convicção de que o desenvolvimento é muito mais difícil do que geralmente se imagina. Enquanto se cogita em termos de falta de um componente, seja o capital, a atividade empreendedora ou o conhecimento técnico, é provável que se creia possa o problema ser resolvido

12. Ver a fórmula do sistema Harrod-Domar, apresentada como nota de rodapé em *Mathematical Economics*, de R. G. D. ALLEN (Londres, 1956), pág. 282.

trazendo-se do exterior aquele componente, ou procurando meios e modos de produzi-lo no próprio país. Se, em vez disso, se firma a convicção da necessidade de um *agente coordenador*, que deverá congrega os vários elementos ocultos ou dispersos, a tarefa torna-se, para abreviar, mais vaga e pode muito bem parecer mais complexa. Pode-se-nos até considerar atacadas de uma completa ausência de sentido, quase um caso tautológico. Não estamos simplesmente declarando que o desenvolvimento depende da capacidade e determinação de uma nação e do seu povo de se organizar para o desenvolvimento?

Talvez isso não seja tão tautológico e vago como aparenta. Focalizando a determinação, por exemplo, estamos aprendendo uma das características específicas do processo de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos hodiernos, a saber, o fato de serem *retardatários*. Essa condição os força a criar o desenvolvimento por um processo menos espontâneo e mais refletido do que ocorreu nos países onde o processo primeiramente se verificou.

Algumas teorias do desenvolvimento deixam de incluir em suas bases este fato fundamental do *contato* entre os países evolutivos e os atrasados. Eis a questão que formulam: por que alguns países se desenvolveram enquanto outros deixaram de o fazer?<sup>13</sup> Parece-nos relevante, principalmente em relação à investigação, por que a Revolução Industrial ocorreu na Inglaterra antes que em outro lugar qualquer. Uma vez que o progresso econômico nos países pioneiros se torna uma realidade visível, a força do desejo de imitá-lo, de segui-lo, de

13. Esta pergunta, por exemplo, constitui o ponto de partida das pesquisas de T. HAARVELMO, *A Study in The Theory of Economic Evolution*, Amsterdam, 1954.



alcançá-lo, obviamente, se transforma num importante fator determinante do que acontecerá entre os não-pioneiros.

Um relato, que compreende o processo de desenvolvimento como uma tentativa deliberada de progredir por parte de vários grupos de operadores econômicos, é apresentado por GERSCHENKRON. A seu ver, a intensidade e outras características específicas dos esforços desenvolvimentistas dos principais países do Continente Europeu, no século XIX, estavam condicionadas ao grau relativo de atraso, em face dos líderes industriais, exibido por cada qual desses países, quando principiava, com afinco, a sua industrialização. A delonga no iniciar o processo e o comêço súbito se explicam, considerando-se que "será atingido um ponto em que as vantagens implícitas no rápido desenvolvimento econômico serão mais do que compensatórias dos obstáculos ao progresso econômico, inerentes ao estado de atraso da economia".<sup>14</sup> Essa teoria implica claramente que o desenvolvimento dos retardatários não é geralmente entravado por deficiências objetivas ou pela ausência de *pré-requisitos* específicos,<sup>15</sup> ponto-de-vista êste que nós próprios expusemos nas páginas precedentes.

Achamos difícil acompanhar GERSCHENKRON na explanação do esforço do impulso desenvolvimentista. De acôrdo com a sua análise, os operadores econômicos, a

14. ALEXANDER GERSCHENKRON, "The Problem of Economic Development in Russian Intellectual History", em *Continuity and Change in Russian and Soviet Thought*, ed. E. J. Simmons (Cambridge, Mass., ed. da Universidade de Harvard, 1955), pág. 13. Para confirmação mais minuciosa dêste ponto-de-vista, ver especialmente o artigo do autor supracitado: "Economic Backwardness in Historical Perspective", em *The Progress of Underdeveloped Areas*, ed. B. F. Hoselitz, Chicago, 1952.

15. GERSCHENKRON, "Reflections on the Concept of Prerequisites of Modern Industrialization", *L'Industria* (abril-junho, 1957), págs. 357-372.

princípio, não julgam que os supostos lucros compensem o esforço enfadonho de vencer o atraso do ambiente social, de introduzir tôda sorte de reformas e transformações institucionais, de reconstituir os seus próprios sistemas de valores, etc. Mas, como o atraso relativo cresce devido a ulteriores avanços dos líderes industriais, as vantagens a ser colhidas do progresso econômico reluzem cada vez mais, até que, finalmente, o esforço é empreendido. De certo modo, o país subdesenvolvido é assim figurado no papel de um Oblomov, que se resolve a deixar os bem-amados leito e aposentos se o tempo, lá fora, estiver irresistivelmente esplêndido.

Inferese daí que os operadores realmente sabem, todo o tempo, o que precisa ser feito para afastar o atraso e obter o progresso, e estão, dêste modo, capacitados a pesar os sacrifícios e os benefícios esperados do desenvolvimento. Mas é êsse o ponto a ser discutido. Justamente, como não há *pré-requisitos* estabelecidos para o desenvolvimento econômico, é impossível estatuir um número fixo de configurações retrógradas. O que constitui um embaraço, em certo período, ao progresso em determinado setor, pode ser de utilidade em circunstâncias diferentes. Para citar um exemplo: a instituição da família numerosa foi muita vez considerada como obstáculo ao desenvolvimento, porque dilui os incentivos individuais.<sup>16</sup> No entanto, pode representar também um papel construtivo, desde que permite a uma sociedade primitiva adaptar-se a novas atividades técnicas: pode-se utilizar ao máximo o tempo de folga disponível e novas tarefas podem ser encetadas sem o predo-

16. Ver, por exemplo, B. HIGGINS, "The Dualistic Theory of Underdeveloped Areas", *Economic Development and Cultural Change*, 4 (Janeiro, 1956), pág. 111; BAUER and YAMEY apresentam uma boa exposição geral do assunto, págs. 64-67.

mínio de tais complicações, quais sejam, o trabalho assalariado e a prestação de contas.<sup>17</sup>

Em todo caso, os países subdesenvolvidos vêm somente os frutos do progresso econômico e pouco sabem sobre as rotas que precisam perfazer, para alcançá-lo. Se desejam os frutos, de qualquer forma se disporão a procurá-los. Assim descobrirão quais as modificações do próprio meio social requeridas no curso do processo de desenvolvimento, à medida em que tomarem iniciativas erradas e em que as acertarem, e superarão os sucessivos obstáculos. Dessa forma, melhor do que *a priori*, determinarão quais de suas instituições e traços característicos são retrógrados e devem ser reformados ou abolidos. A tensão do desenvolvimento não se manifesta deste modo tanto entre lucros e sacrifícios conhecidos, quanto entre a meta e a ignorância e as idéias errôneas acerca das trilhas que conduzirão a esta meta.

Assim, a determinação não basta, afinal. Precisa ser combinada com a percepção do que se necessita realizar e tal percepção só se consegue, gradativamente, no decorrer do processo de desenvolvimento. Para falar a verdade, poucos setores das atividades humanas evidenciam tal falta de correspondência entre os meios e os fins: para obter maiores rendimentos *per capita*, o consumo geral precisa ser reduzido; para dispor de mais tempo de folga, o trabalho deve ser planejado com maior rigor; para conseguir uma distribuição mais equitativa de impostos, talvez, primeiro tenham que se estabelecer novas desigualdades etc. etc. Não admira, portanto, que o desenvolvimento econômico tenha sido, tão frequentemente, um produto derivado da ambição do poder

17. C. S. BELSHAW, *In Search of Wealth. A Study of the Emergence of Commercial Operations in the Melanesian Society of South-Eastern Papua* (Vancouver, 1955), caps. 5 e 7.

político e militar. As decisões e opções que se precisam realizar para alcançar o desenvolvimento se aproximam muito mais da prossecução do poder e do prestígio do que da intensificação do bem-estar social.<sup>18</sup>

A espécie do *agente coordenador* — que, um tanto misteriosamente, se supõe dever organizar e efetivar a cooperação entre os muitos fatores, recursos e aptidões indispensáveis ao pleno êxito do desenvolvimento — torna-se agora mais clara. Parece consistir numa *perspectiva de crescimento*, que abrange não só o desejo de expansão econômica, mas também a percepção da natureza essencial da estrada que para lá conduz.

A questão é, ainda uma vez, saber se estamos avançando muito ao encarar os fatos por esse prisma. Se uma *perspectiva de crescimento* é necessária ao crescimento, nós também demonstramos, justamente, que essa perspectiva só pode ser adquirida, gradativamente, no curso do desenvolvimento. Dessa forma, pode parecer que tudo o que conseguimos foi nos envolver em mais outro círculo vicioso. Mas, parafraseando ORWELL conquanto todos os círculos do desenvolvimento sejam viciosos, alguns o são mais que outros. Todos os círculos resultam da dependência mútua entre o desenvolvimento e algum outro fator, seja ele o capital, a atividade empreendedora, a educação, a administração pública, etc. Mas, o círculo a que nos encaminhou a nossa análise pode talvez se situar num lugar privilegiado na hierarquia

18. Por este motivo, é interessante observar que a posição de um país na comunidade internacional é afetada, de modo crescente, à proporção em que este se desenvolve economicamente. Essa nova competição internacional já está se tornando uma força precipitadora do desenvolvimento econômico, em muitos países. É facilitada pelo aumento da rapidez e do volume dos meios de comunicação e se tornou viável, em consequência da invenção de um método de calcular — ainda muito imperfeito — a saber: a compilação das estimativas da renda nacional e do rendimento *per capita*.

daqueles círculos, considerando que somente êle faz os obstáculos ao desenvolvimento reverterem ao local pertinente e aonde se iniciam tôdas as dificuldades da ação humana: no espírito. Um aspecto dêsse empecilho, que nos parece de especial importância, será agora examinado com maiores minúcias.

### A Idéia da Transformação como Obstáculo à Transformação

Está na moda declarar que a ânsia e o ímpeto do desenvolvimento econômico apoderaram-se, em tôda parte, da imaginação dos indivíduos. Há, admissivelmente, ainda muitos milhões que não se deixaram envolver pela idéia. Não obstante, o conhecimento de que não há necessidade de o progresso econômico permanecer monopólio de umas poucas nações espalhou-se rapidamente e, com certeza, invadiu alguns grupos sociais, praticamente, em todos os países.

O sentimento de que a transformação e o progresso são possíveis e desejáveis está fadado a representar uma força de alto dinamismo numa sociedade até então estacionária. Mas, se essa força é primordialmente devida mais à demonstração externa do que à própria experiência, pode levar a uma variedade de concepções errôneas acêrca do processo de transformação, que inibam a realização da nova meta, até que um nível módico de conhecimento seja alcançado.

*A Imagem Grupal da Transformação.* Para compreender porque isso pode se verificar, observaremos, primeiro, o muito conhecido — e freqüentemente romantizado — tipo de sociedade fechada, cooperativa comunal. Os indivíduos, membros de tal sociedade, geralmente têm um lugar definido e um papel que lhes

é assinalado, e a possibilidade de transformação e melhoria dos bens de fortuna econômica dificilmente lhes passa pela cabeça. Tendo o produto total ficado estacionário por muito tempo, a melhoria individual só poderia se verificar às custas dos outros membros e do espírito de coesão do grupo. O desempenho excepcional é, portanto, desencorajado e incriminado por uma variedade de processos sociais, dos quais a acusação da prática de bruxaria é o mais conhecido. Um avanço isolado nem é mesmo desejado *pelo bem-ajustado* membro do grupo, desde que os controles sociais modelam tanto o caráter, que “as pessoas desejam agir como devem agir e, ao mesmo tempo, encontram compensação em atuar de acôrdo com o requerido pela cultura”.<sup>19</sup>

Quando a idéia da possibilidade de progresso econômico se impõe à consciência de tal sociedade, é interpretada como somente aplicável à sociedade como conjunto. Em outras palavras; os indivíduos cogitarão da transformação econômica como alguma coisa que deve atingir igualmente todos os membros do grupo com os quais se identificam. A idéia da modificação transforma, então, a *imagem*<sup>20</sup> de uma sociedade estacionária, onde cada qual desempenha o papel que lhe é atribuído, em outra de uma sociedade progressista e dinâmica, em que os indivíduos permanecem nos respectivos lugares prévios em relação ao grupo. Referir-nos-emos a essa *imagem* da transformação ou do progresso como *grupal*.

Precisa-se formular, agora, a questão: É possível à realidade da transformação econômica corresponder a

19. ERICH FROMM, “Psychoanalytic Characterology and Its Applications to the Understanding of Culture”, em *Culture and Personality*, ed. SS. Sargent and M. W. Smith (New York, The Viking Fund, 1949), pág. 10.

20. A este respeito ver KENNETH E. BOULDING, *The Image*, Ann Arbor, 1956.



essa imagem? Em outros termos: É a concepção exclusivamente grupal do progresso favorável à sua realização? Dentro de certos limites, a pergunta pode ser respondida afirmativamente. A maioria dos projetos de desenvolvimento da comunidade e muitas atividades de assistência técnica, desde o combate à malária até o beneficiamento de sementes, são absolutamente compatíveis e, de fato, se baseiam na idéia de que os seus benefícios devem se estender igualmente a todos. Onde prevalece esse pensamento, tais projetos e atividades, que se *alastam*, têm assim oportunidade de bom êxito.

Deve-se tomar muito cuidado, entretanto, para não alterar a única *imagem* de transformação aceitável. A crença ou suspeita, embora errônea, de que um projeto favoreça o enriquecimento individual de preferência ao bem-estar coletivo pode facilmente acarretar-lhe o malôgro<sup>21</sup> e, desta forma, qualquer projeto desenvolvimentista torna-se uma operação delicada. Mas, muito grave é que a imagem coletiva da transformação é incompatível com qualquer evolução em grande escala, que vise à transformação fundamental e à modernização de uma economia. É da própria natureza de tal desenvolvimento que se estabeleçam prioridades e que certas atividades e grupos recebam temporariamente tratamento preferencial, que se criem oportunidades econômicas através de investimentos de ordem pública em transporte, energia, serviço de água, etc. que podem ser explorados por alguns indivíduos e ficar inexplorados por outros e que, na mobilidade geral da sociedade, tomarão grande ampli-

21. Um bom exemplo se encontra em "The Wells that Failed: An Attempt to Establish a Stable Water Supply in the Viru Valley, Peru", em *Human Problems and Technological Change*, de A. R. HOLMBERG, ed. E. H. Spicer (New York, 1952), págs. 113-123. Ver também P. S. TAYLOR "Can We Export the 'New Rural Society'?", em *Rural Sociology*, 19 (março, 1954), págs. 13-20.

tude, à medida em que grupos e classes sociais inteiras surgirem *ex novo* através da industrialização e urbanização.

Quão difícil pode ser o aceitar essa espécie de transformação foi demonstrado por GERSCHENKRON, numa análise reveladora das atitudes da *intelligentsia* russa, no século XIX, em relação ao desenvolvimento econômico. De um modo específico, a maior parte dos comentaristas econômicos e de assuntos sociológicos russos desejava o desenvolvimento, na expectativa e sob a condição de que resultasse no reforço da *obshchina* — o uso comum da terra; consideravam visivelmente de pequena monta a industrialização e o sistema ferroviário. Por isso, de acordo com GERSCHENKRON, "os profetas da *intelligentsia* russa... foram incapazes de se aperceber da natureza das forças que estavam arrastando a economia do país num sentido que *lhes era tão repulsivo*"<sup>22</sup> e também demonstra ele como tais atitudes, através da influência sobre os estudantes universitários e outros, apresentam um efeito protelatório do desenvolvimento econômico.

Hoje, nos países subdesenvolvidos, a resistência a certos aspectos típicos do processo de desenvolvimento não encontra, muitas vezes, uma expressão intelectual equivalente. Mas a imagem grupal da transformação manifesta-se vigorosamente em muitos desses países. O apelo do comunismo a sociedades tradicionais pode derivar, em parte, do fato de que pretende conciliar as exigências da transformação econômica com a imagem grupal da transformação. O desenvolvimento econômico, sob o comunismo, naturalmente envolve o estabelecimento de prioridades, a instituição de benefícios não-

22. *Economic Development in Russian Intellectual History*, pág. 34 (os grifos são do autor).

-idênticos para indivíduos, setores econômicos e regiões dentro de um mesmo país e, via-de-regra, traz consigo amplas modificações sociais; entretanto, o processo formalmente se faz em nome da comunidade e o alvo — admissivelmente muito distante — é o retorno a uma sociedade estática.

Uma típica manifestação da imagem grupal da transformação é a relutância de muitos Governos, nos países subdesenvolvidos, de criar prioridade e mantê-las de um modo consistente. Por exemplo, quando os países começam a realizar audaciosos planos de rodovias e de usinas elétricas, muitas vezes tendem a dispersar os fundos disponíveis entre o maior número de cidades e estradas. Essa tendência apresenta, sem dúvida, causas políticas e pode também encontrar explicação no fato de que os projetos menores são mais fáceis de engendrar que os mais amplos.<sup>23</sup> Mas, de modo mais fundamental, a má vontade de fazer escolhas, que é mantida frequentemente, com visível obstinação, pode ser, talvez, explicada pelo sentimento básico de que o progresso deve ser distribuído equitativamente por todos os rincões da comunidade.

*A Imagem Egocêntrica da Transformação.* Em contraste com a imagem grupal do progresso econômico, a transformação pode ser concebida, tanto quanto possível (e significativamente), favorável ao indivíduo, desde que não vise absolutamente ao grupo. É provável que surja a imagem egocêntrica em sociedades até então estagnárias, porém não integralmente fechadas. O indivíduo, membro de tais sociedades, que se vê face a face com a evidência do progresso econômico, o inter-

23. Ver, no Capítulo 10 do presente livro, *A Distribuição Regional do Investimento Público*.

pretará no sentido de que lhe cabe aproveitar o seu quinhão. Por outro lado, afastará tal possibilidade para o grupo social como um todo, simplesmente porque, não se achando identificado com a sociedade, guardará as novas experiências exclusivamente para si. Por isso, a verificação da possibilidade de transformação modificará a imagem das suas próprias oportunidades na vida, sem afetar, entretanto, a idéia que faz da sociedade, como um conglomerado essencialmente estático.

Relatos vivos de grupos sociais com tal imagem egocêntrica da transformação encontram-se em estudos antropológicos de sociedades ladinas e mestiças da América Latina.<sup>24</sup> A *auto-restrição passiva e a auto-resignação submissa* do modo de vida hindu contrasta com o *conceito ativo de autopromoção e autodeterminação e manipulação*, características das sociedades ladinas e mestiças. As últimas são acentuadamente competitivas: os indivíduos demonstram atitudes dominadoras sobre pessoas de classe inferior e, frequentemente, contendem com os da mesma categoria.

O indivíduo luta pela preeminência, para o que, muitas vezes, conta com o apoio da família. A competição ou conflito acha-se, de modo típico, no caminho do poder e o homem mediano precisa aprender técnicas de agressão franca ou velada. Posição elevada significa o direito de

24. JOHN GILLIN, *The Culture of Security in San Carlos: A Study of a Guatemalan Community of Indians and Ladinos*, New Orleans, 1951; e "Ethos and Cultural Aspects of Personality", em *Heritage of Conquest*, de SOL TAX e outros, Glencoe, Illinois, edição Free Press, 1952. Ainda WILLIAM C. SAYRES, "Disorientation and Status Change", *Southwestern Journal of Anthropology*, 12 (número correspondente à primavera de 1956), págs. 79-86; e "Personality Problems and the Value System in A Rural Colombian Community", *Anthropological Quarterly*, 29 (janeiro, 1956), págs. 11-23.

fazer planos e ditar ordens aos subordinados; requer, contudo, certa deferência aos desejos destes, se não pretende que os subordinados desertem para o rival. A marca do caudilho, seja nos assuntos militares ou em outros, está muito firmada na cultura ladina. Mas, determinado caudilho raramente permanece muito tempo no poder, devido aos impulsos variáveis dos seus seguidores. O avanço político é considerado um meio legítimo de fazer progredir os próprios interesses, se necessário, às custas de outros membros ou facções da comunidade, inclusive outros ladinos.<sup>25</sup>

Ao estabelecer a diferenciação entre comunidades agrícolas *corporativas* e *livres* baseada em fatores econômicos e culturais de preferência aos meramente etnográficos, outro antropologista caracteriza, nos seguintes termos, a distinção entre estes dois tipos:

A comunidade corporativa vê com maus olhos o acúmulo de bens individuais e a ostentação da riqueza e luta para reduzir os efeitos de tais excessos na estrutura da comunidade. Resiste à remodelação das relações e defende o equilíbrio tradicional. A comunidade livre permite e incentiva o acúmulo de bens individuais e a ostentação das fortunas... e admite uma grande influência dos novos-ricos na reconstituição dos vínculos sociais...

As comunidades livres se assinalam pela repetida *circulação das elites*. Grupos poderosos

25. GILLIN, "Ethos and Cultural Aspects of Personality", pág. 201.

e afortunados surgem por surgir, e são substituídos por outros similares que despontam.<sup>26</sup>

Conquanto as pesquisas antropológicas em que se baseiam fôssem realizadas na última década, as normas competitivas observadas parecem antedatar qualquer *demonstração* externa de possibilidade de desenvolvimento econômico dinâmico. É claro, porém, que tal demonstração só poderia servir para confirmar a regra e tornar a lutar pelo poder e pela riqueza ainda mais intensa, à medida que as estacas avançam.

No primeiro ímpeto, pode parecer que essa espécie de sociedade é favorável ao desenvolvimento econômico. Todos são ambiciosos, mal-satisfeitos com o seu quinhão e creem na possibilidade da transformação. Os apetites são ilimitados — exatamente o oposto da representação usual das sociedades primitivas, onde os desejos pessoais se supõem limitados e as curvas de suprimento declinam. Mas, numa averiguação mais profunda, ponderemos que os fatos são aqui exageradamente otimistas.

As razões por que a imagem egocêntrica da transformação é inimiga do progresso econômico são várias. Em primeiro lugar, o bom êxito não é considerado como resultante da aplicação sistemática do esforço e da energia criadora, talvez combinada com *um pouco de sorte*, porém, como proveniente de pura sorte, ou do afastamento propositado de outros, através de um plano astucioso. A imensa popularidade das loterias nos países da América Latina e a intensidade desesperada da luta política testemunham a força da convicção e o desejo de transformação, respectivamente, através da mera sorte e do ardil.

26. ERIC WOLF, "Types of Latin American Peasantry: A Preliminary Discussion", *American Anthropologist*, 57 (junho, 1955), págs. 462 e 465.



Essas tentativas para alcançar o pleno sucesso através de vários golpes obviamente diminuem o fluxo de energias para atividades que estimulariam o desenvolvimento econômico. Mas a concepção exclusivamente egocêntrica do progresso atuará como uma cunha no desenvolvimento econômico de vários outros modos graves. Mais fundamentalmente, tende a obstruir uma série de processos, que fazem parte da função empreendedora.

Seguindo a orientação de SCHUMPETER, economistas e historiadores, indiferentemente, consideraram, até aqui, o indivíduo empreendedor, de espírito inovador, primeiramente, como um grande individualista. A sua capacidade de liderança, a disposição de assumir os riscos e de romper com os velhos moldes das finanças, da produção e da distribuição foram ressaltadas e quase o faziam se apresentar como um rebelado contra a sociedade. Para tentar o êxito num processo ou produto que ainda não tenha sido experimentado, sem dúvida, é preciso coragem, imaginação e certa dose de disposição para desafiar o antigo regime e isto se verificou, principalmente, nas sociedades européias de ânimo tradicionalista, durante os estágios da Revolução Industrial. De fato, de tal modo essas qualidades eram então os aspectos mais espetaculares da atividade empreendedora, que o outro elemento indispensável ficou, praticamente, relegado.

Esse outro elemento abrange a capacidade de engendrar o acôrdo de todos os interessados, quais sejam o inventor do processo, os partícipes, os capitalistas, os que irão suprir as partes e os serviços, os distribuidores etc. etc.; a habilidade — tão importante, hoje, nos países subdesenvolvidos — de conseguir a cooperação da ação oficial em tais assuntos, como impostos alfandegários, permissões, regulamentações do contrôlo de câmbio etc.;

a capacidade de organizar e manter coeso um corpo de auxiliares eficientes, de delegar autorização, de inspirar confiança, de estabelecer boas relações públicas e uma infinidade de outras aptidões de direção.

Nos Estados Unidos, certamente, a necessidade desse elemento *cooperativo* da atividade empreendedora foi, há muito, reconhecido e, na realidade, cultivado e o *engenho humano* passou a ocupar um lugar de relêvo no pensamento e na aprendizagem da administração de empresas. A coordenação foi classificada como a principal função da liderança de negócios, e a prevalência da ação do grupo mais que a do indivíduo foi firmemente estabelecida para tôdas as decisões de maior vulto.<sup>27</sup> De fato, muito se tem publicado ultimamente a êsse respeito, com receio de que o elemento *criador* da atividade empreendedora e de direção seja abrandado pelo excesso de cooperação, de conformismo, de *orientação estranha*, amolecimento nas relações humanas, e conseqüentemente, insuficiência na *disposição de desagrado*.<sup>28</sup>

Manter o conveniente equilíbrio entre os componentes *cooperativo* e *criador*, igualmente vitais, para a

27. Ver, como exemplo, R. A. GORDON, *Business Leadership in the Large Corporation* (Washington, 1945), págs. 52 e segs. e 99 e segs.

28. "A tendência generalizada no sentido de enfatizar a serenidade das relações humanas como a principal qualidade no que se refere à responsabilidade administrativa se inclina a combater a elevação dos inovadores aos postos mais elevados. As comissões executivas das empresas, muitas vezes, recusam eleger um *homem forte*, temendo o seu poder de destruição." R. W. MACLAURIN, "The Sequence from Invention to Innovation and its Relation to Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 67 (fevereiro, 1953), pág. 105; ver também WILLIAM WHYTE, *The Organization Man*, New York, 1956. Temos uma interessante opinião dissidente: "a empresa executa melhor as suas funções enfatizando a cooperação e o trabalho de equipe, do que quando o mestre carismático se sobrepõe brutalmente a seus companheiros", em "The Lonely Crowd and the Economic Man", de THEODORE LEVITT, *Quarterly Journal of Economics*, 70 (fevereiro, 1956), págs. 112-113.

capacidade empreendedora é, inegavelmente, uma tarefa difícil. Não cabe julgar aqui se o elemento cooperativo foi, nos Estados Unidos de hoje, excessivamente incrementado; entretanto, pelo menos em parte, o caso presente pode ser explicado pelo contraste entre a personalidade típica do empreendedor dos nossos dias e a figura tradicional do empreendedor, como um indivíduo ousado rude e brutal.

Esse quadro unilateral e a ênfase tradicional do aspecto criador da atividade empreendedora, aliados talvez a um sentimento apologético do componente cooperativo, nos impediram de observar integralmente a importância do último e a sua falta em muitos países subdesenvolvidos. Essa lacuna pode ser agora compreendida como o resultado direto de uma concepção fortemente egocêntrica do progresso e da conseqüente difusão de tensão e hostilidade entre os indivíduos. Quando se crê que o produto social seja rigorosamente fixado, não é provável surgir a idéia de que ambas as partes possam se beneficiar com um acordo; pelo contrário, quanto mais perto se chega do acordo, maiores suspeitas se levantam sobre o fato de que o outro companheiro tenha procurado *tirar algum partido*. Por isso, as negociações, mesmo de questões simples, possivelmente se desfazem ou se transferem e a cooperação, em geral, torna-se extremamente difícil, pelo menos fora do círculo estritamente familiar. Dessa forma, os assentimentos e decisões necessários ao estabelecimento de novas organizações de negócios ou de caráter expansionista são freqüentemente protelados e uma equipe eficiente de trabalho numa organização é, muitas vezes, prejudicada.

O argumento serve tanto para o setor privado quanto para o público. Na verdade, a extensão necessária e francamente limitada dos fundos públicos disponíveis pa-

ra as despesas serve para confirmar nas mentes dos ministros e funcionários públicos a idéia que prevalece, em geral, de que o lucro de *A* é inevitavelmente o prejuízo de *B*. Daí resulta que a disputa e falta de cooperação entre e dentro das repartições públicas é intensa e até mesmo ditaduras são, por vezes, incapazes de tomar deliberações para uma ação rápida e decisiva. Uma das principais funções dos planos quinquenais, dos de seis ou de dez anos, é precisamente criar uma perspectiva de crescimento através da apresentação simultânea de dados para vários anos sucessivos, em vez do conceito de um global fixo, que é indispensavelmente encaminhado, cada qual a seu tempo, à elaboração do orçamento anual.

Muitas das impressões — algumas vezes divertidas, freqüentemente, porém, exasperadas — de observadores e informantes estrangeiros de que tudo é desnecessariamente complicado e vagaroso nos países subdesenvolvidos derivam de tais dificuldades. Será, no entanto, compreendido agora quanto isso está arraigado e porque as técnicas usuais de relações de grupo e de solução de conflitos são menos fáceis de transmitir do que os conhecimentos e as técnicas industriais. O componente das *relações humanas* da atividade empreendedora, a arte de conciliar e de obter cooperação permanecerá um autêntico empecilho à ação construtiva do desenvolvimento econômico, até que a experiência transforme a imagem exclusivamente egocêntrica da mutação em outra, que reconheça a possibilidade dos benefícios mútuos e o progresso generalizado. Tal modificação se efetuará através da experiência prática, direta, à medida que se processe o desenvolvimento; levará tempo, entretanto, como qualquer correção de uma idéia profundamente implantada acerca da natureza do mundo em que vivemos.



A deficiência do componente cooperativo da atividade empreendedora em muitos países subdesenvolvidos é tanto mais lamentável, na situação presente, quanto a necessidade de tal elemento é especialmente evidente. Em primeiro lugar, o papel mais ativo, assumido em tôda parte pelos Governos e repartições públicas, torna necessário àqueles que pretendem lançar investimentos negociar muitos aspectos das operações propostas com os representantes oficiais, ainda que apenas para remover obstáculos (por exemplo: direitos de importação de matérias-primas que serão beneficiadas) ou obter as amplas concessões da política fiscal aos planos de incentivo, ou conseguir bases especiais de financiamento. De modo mais importante, o esforço despendido no persuadir os sócios em perspectiva e os associados a participar de uma nova aventura é provavelmente mais árduo nos países subdesenvolvidos, hoje, do que jamais o foi nos países-líderes industriais. Enquanto que, durante o desenvolvimento dêsses últimos, novas oportunidades surgiam sucessivamente, como resultado da invenção e inovação, de modo que, *em qualquer tempo*, os que desejavam investir eram poderosamente atraídos pelos poucos produtos novos ou processos que acabavam de ser aperfeiçoados, a soma de possibilidades, que se oferecem aos que fazem investimentos nos países subdesenvolvidos, apresenta-se infinita. Oportunidades inexploradas acenam de todos os setores do desenvolvimento industrial, das ferrovias aos helicópteros, dos têxteis aos eletrônicos. Em tais condições, é muito mais difícil conciliar e convencer os sócios em perspectiva e os já associados das vantagens decisivas de qualquer plano que se proponha. Pouco importa que, na realidade, só muito poucas tentativas tenham probabilidade de realização e de lucro. Ainda que possa haver uma ampla margem de

ilusão, a sensação de que existe uma grande escala de aplicações concebíveis é provável que retarde, materialmente, a marcha das decisões de investimentos.

*Expectativas Exageradas e Preferência à Liquidez Pessoal.* A dificuldade de estirar acôrdos e de se decidir por uma aventura também encontra raízes na situação psicológica de uma sociedade que sente, pela primeira vez, o gôsto acentuado do desenvolvimento econômico. Aí também encontramos demasiado otimismo. Conquanto o senso de oportunidade econômica seja essencial ao impulso de iniciativas que levem ao desenvolvimento econômico, uma superestimativa irreal pode constituir, por vários motivos, uma desvantagem. Em primeiro lugar, pode provocar o repentino e profundo abandono de especulações e meios de produção úteis, em andamento, em troca de alguma nova atividade *visando ao enriquecimento rápido*. Servem de exemplo alguns dos muitos *rushes* (da borracha, do café, do algodão e de vários outros produtos) que assinala a História Econômica do Brasil. Essa correspondência em demasia aos incentivos monetários, através de bruscos ciclos de produção, pode ocasionar graves danos econômicos e os prejuízos daí advindos são, há muito, conhecidos pelos economistas, em consequência da análise do sistema de teia.<sup>29</sup>

Outra manifestação do excessivo estado de alerta a novas oportunidades, freqüentemente observado, consiste na rejeição ou adiamento de ótimos projetos, sob o fundamento de que devem existir ou haverão de surgir planos muito mais promissores. Em consequência dessas expectativas superexageradas, nota-se, muitas vêzes, entre empreendedores-inversionistas, em países recente-

29. As perdas para os produtores consequentes das reações tipo-tela da oferta e da procura são estudadas por NORMAN S. BUCHANAN, em "A Reconsideration of the Cobweb Theorem", *Journal of Political Economy*, 47 (fevereiro, 1939), págs 100-110.

mente desenvolvidos, um fenômeno, que muito se assemelha à *preferência à liquidez*. Os inversionistas conservam os fundos em estado de liquidez ou os empregam em uma operação segura, convertendo-os em moeda estrangeira, estoque de mercadorias ou bens de raiz, porque a percentagem de lucro em perspectiva sobre os projetos propostos, em curso, não corresponde às suas expectativas (exageradas). Em outras palavras, conservam o dinheiro em espécie ou patrimônios de fácil conversão, porque esperam que a percentagem de lucro de investimentos futuros seja mais alta que aquelas oferecidas hoje, exatamente como, de acordo com a teoria da preferência à liquidez, alguns investidores seguram o dinheiro, porque prevêm taxas de juros mais elevadas.

Não nos estamos referindo aqui ao estado de expectativa de valorização geral, isto é, à idéia de que a percentagem de lucro subirá, no futuro, para *todos* os empreendimentos desde que realizados. Tal expectativa de valorização não impediria investimento por contrapartida, hoje, desde que apenas a percentagem de lucro esperada num futuro imediato seja maior que a taxa de juros. Nós formulamos de preferência a hipótese (1) de uma espécie peculiar de otimismo, que espera serem os investimentos de amanhã, em conjunto, mais lucrativos durante a sua vigência do que são os de hoje previstos para a sua duração, e (2) de uma situação em que os empreendedores-inversionistas não podem se retirar do empreendimento, uma vez que pelo mesmo tenham optado. A última é uma hipótese absolutamente realista nos países subdesenvolvidos, onde os mercados de capital ou são inexistentes ou extremamente imperfeitos. Em tais condições, pode-se perceber facilmente como os empreendedores-inversionistas conseguem manter os patrimônios e *a si próprios* em estado

de *liquidez* ou quase-liquidez; por muito tempo, antes de tomar a importante deliberação de comprometer as energias e o capital numa aventura nova.

A extensão e a personalização do conceito da preferência à liquidez ajuda a explicar o espetáculo, de certa forma enigmático, de tantas pessoas aptas e capazes se conservarem, nos países subdesenvolvidos (*onde há tantas oportunidades*), e aos seus patrimônios desembaraçados ou *líquidos*, de modo a tirar vantagem de uma oportunidade excepcional, quando quer que esta surja. Do ponto-de-vista monetário, uma forte preferência à liquidez desta ordem não servirá inevitavelmente de freio à inflação, pela probabilidade de que os fundos sejam investidos nas espécies de patrimônios de fácil conversão, já mencionadas.

O funcionamento da extensa e personalizada preferência à liquidez nos países subdesenvolvidos está reapresentado na *Figura 1*: Pelo eixo horizontal, avalia-

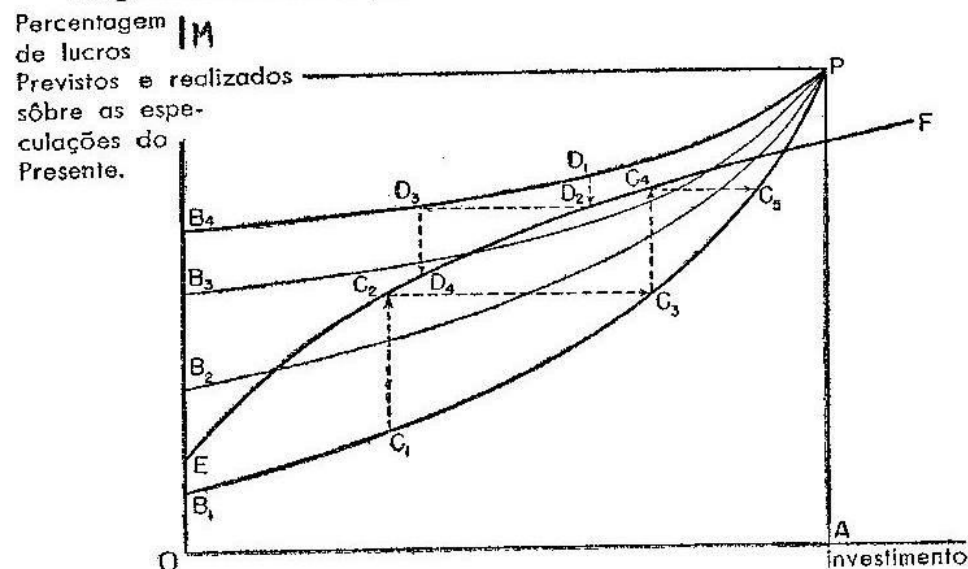


FIGURA 1. Especulações do futuro e investimentos do presente.

mos o capital<sup>30</sup> disponível para investimento por unidade de tempo; a percentagem de lucros previstos para os investimentos presentes, pelo eixo vertical. Suponhamos que a certo nível da percentagem de lucro —  $OM$  — todo o capital disponível durante o espaço de tempo especificado —  $OA$  — esteja surgindo. Com percentagens mais baixas, progressivamente, serão invertidas menores somas, como se demonstra, por exemplo, pela curva  $B_1P$ . Esta curva presume-se representar aqui a curva de suprimento de capital, que seria obtido se o nível das expectativas de lucro das oportunidades futuras não fôsse absolutamente levado em conta ou devesse coincidir com o nível atual. Neste último caso, não haveria razão para aguardar oportunidades futuras. As curvas  $B_2P$ ,  $B_3P$  e  $B_4P$ , ao contrário, correspondem a expectativas cada vez mais substanciais acerca das oportunidades vindouras. Todas convergem para  $P$ , porque se supõe que, numa percentagem de lucro que satisfaça plenamente a expectativa das oportunidades presentes, o capital não se retrairá, por maiores que sejam as esperanças nos lucros de oportunidades futuras.

Conquanto, de fato, a convergência de toda a série de curvas de suprimento para tal ponto não seja necessária, parece provável que as curvas hão de se aproximar cada vez mais, à medida que os lucros esperados das especulações do momento aumentem. Quando, entretanto, esses lucros caem abaixo de determinado nível, então, as sonhadas perspectivas mais brilhantes do futuro apresentarão uma diferença real e a formação do capital de fato decairá significativamente abaixo do que poderia ser.

Mais outro efeito desses diferentes graus de otimismo acerca dos proveitos futuros do desenvolvimento eco-

30. Compreende-se aqui o capital combinado com o espírito empreendedor.

nômico pode-se observar se traçarmos na gravura uma curva dos lucros realizados. Pode-se esperar que, num país subdesenvolvido, a percentagem real de lucro cresça com o volume do capital investido, e que este efeito de *receitas crescentes* esteja, porém, sujeito a receitas decrescentes. Essas hipóteses se acham incorporadas na forma da curva de *percentagem de lucros realizados*  $EF$ . Assim, se  $B_1P$  é a curva de suprimento de capital, ou seja, se as expectativas acerca dos lucros futuros não são desarrazoadamente otimistas, então, é provável serem os lucros obtidos mais elevados do que os esperados e, por isso, da próxima vez, um maior suprimento de capital é capaz de se manifestar. A trilha dinâmica é representada pela linha interrompida  $C_1C_2C_3C_4C_5$ .<sup>31</sup> Essa é, sem dúvida, uma situação favorável. Se, por outro lado, prevalecer um otimismo excessivo acerca dos lucros futuros, neste caso, a curva de suprimento se tornará muito elástica e mesmo uma percentagem de lucro, que se espera alta para as especulações presentes, pode trazer à luz apenas uma quantidade menor, se comparada, de formação de capital, resultando em que os lucros obtidos podem cair muito abaixo das expectativas. Nesse caso, a formação de capital no próximo período será prejudicialmente atingida, como se evidencia pela trilha dinâmica  $D_1D_2D_3D_4$ .

Resumindo os argumentos desta parte, distinguimos duas espécies diferentes de imagens, que têm possibilidade de se manifestar em sociedades anteriormente estáticas: a *imagem grupal*, em que se concebe a transformação, afetando primeiramente o grupo, enquanto a posição relativa do indivíduo permanece intocável; e a *imagem egocêntrica*, na qual o indivíduo considera a transformação como franqueada para ele essencialmen-

31. Eventualmente, pode levar à interseção das curvas  $EF$  e  $B_1P$ .



te, às expensas do resto da sociedade. Demonstrou-se serem ambas as imagens inimigas do genuíno desenvolvimento econômico. A imagem grupal, porque impede os padrões mais dinâmicos da transformação, e a imagem egocêntrica, porque é prejudicial ao denominado elemento cooperativo da atividade empreendedora. Por outro lado, esse elemento cooperativo, constituído essencialmente dos processos para obter acôrdo e tomar decisões, julgou-se ser uma extrema necessidade dos países subdesenvolvidos hodiernos. Finalmente, apresentamos outras possíveis conseqüências nocivas da idéia súbita da transformação e do progresso econômico: a excessiva mobilidade e as expectativas exageradas de lucro das especulações futuras, retendo a ação de projetos atuais.

Familiarizar um país, um grupo ou uma sociedade, até então estáticos, com a idéia de que a transformação é possível, levará, portanto, quase invariavelmente a resultados estranhos, não pretendidos e inesperados. A idéia *grupal-egocêntrica* da transformação, que nos pareceu tão natural, isto é, que o indivíduo possa progredir de *motu proprio* no âmbito de uma economia expansionista, possivelmente só será adotada depois que um considerável período de experiência houver convincentemente demonstrado a possibilidade de tal desenvolvimento. De preferência a aceitar esta idéia, os líderes de países subdesenvolvidos hão, por vèzes, de oscilar entre a imagem grupal e a egocêntrica da transformação. Tal vacilação explica talvez porque muitos dos regimes fortes nos países subdesenvolvidos se implantam, desejando genuinamente distribuir de maneira mais eqüitativa os frutos do progresso econômico entre todos, e terminam, porém, muitas vèzes, lastimavelmente, numa frenética e desabalada corrida para o auto-enriquecimento, da parte do ditador e seus apaniguados.

É provável a imagem grupal egocêntrica da transformação se instalar primeiro entre aqueles que conhecem os processos modernos do desenvolvimento econômico, por se terem ativamente envolvido nêles; neste ínterim, outros se apegarão à imagem exclusivamente egocêntrica. A coexistência dessas duas imagens explica outro fato característico de países subdesenvolvidos, mas em desenvolvimento, a saber, o abismo que separa as suas duas personalidades-líderes típicas: de um lado, aqueles que empreendem, os *realizadores*, que levantam organizações comerciais e usinas hidrelétricas, que dirigem fábricas ou pilotam aviões, que estão sempre prontos para se lançar a outra empresa arriscada, que implique a transformação da natureza, no uso de máquinas ou na produção de utilidades; do outro lado, aqueles que, freqüentemente, empregam os seus notáveis dotes intelectuais exclusivamente no intuito de manobrar povos. A polarização e falta de comunicação entre êsses dois tipos simboliza e, ao mesmo tempo, torna mais árdua a transição da estagnação para o desenvolvimento dinâmico.

### A Necessidade de Processos de Incentivo

Até aqui, a nossa investigação é tão desencorajante quanto tôdas as outras teorias do desenvolvimento econômico; levou-nos a descobrir uma nova dificuldade. Por outro lado, é também encorajante, desde que sustenta, como as demais, que, se conseguirmos remover ou neutralizar a dificuldade, os outros empecilhos, por mais sérios que sejam, podem também ser removidos, na devida ocasião. Não obstante, o nosso diagnóstico tem uma característica especial: não se relaciona com a falta de um ou mesmo de vários fatores indispensáveis, ou elementos (capital, educação), que precisam

ser combinados com outros elementos para produzir o desenvolvimento econômico, mas com a deficiência do próprio processo de combinação. O nosso diagnóstico é simplesmente que os países deixam de tirar vantagem do seu potencial de desenvolvimento porque, por motivos amplamente relacionados com a imagem da transformação, acham difícil tomar decisões necessárias ao desenvolvimento, na quantidade requerida e com a devida urgência. Assim sendo, esse diagnóstico é menos designativo que outros: não focaliza imediatamente o fator que, uma vez importado ou gerado dentro da própria economia em quantidade suficiente, resolverá o problema. Quiçá as carências de fatores específicos ou *pré-requisitos* da produção são interpretadas como manifestação de deficiência básica na organização. Por exemplo, o capital ou a educação técnica são escassos ou o sistema bancário é inadequado, porque o país encontrou dificuldade de tomar as providências necessárias para criar, dirigir ou procurar o capital, difundir a educação e estabelecer as instituições financeiras apropriadas. A nossa diagnose de retardamento, portanto, reduz todos os fatores *escassos* a uma carência básica.

Se o atraso é devido à insuficiência numérica, ao ritmo das decisões de desenvolvimento e à realização inadequada das tarefas desenvolvimentistas, então, o problema fundamental do desenvolvimento consiste em gerar e revigorar a ação humana em determinado sentido. Essa descoberta está em desacordo com grande parte da literatura existente sobre o desenvolvimento, que se preocupou imensamente com o identificar vários *obstáculos* ao progresso econômico, sejam eles os sistemas de posse da terra, a família numerosa, a instabilidade administrativa, a carência de educação técnica ou a ausência de poupança. Deduz-se, geralmente, de tais análises que, através da remoção de um ou mais

obstáculos, as forças que favorecem o desenvolvimento se desprenderiam, de modo muito semelhante aos cavalos de corrida, no pátio, ao sinal de partida. Nossa concepção nos leva a duvidar da existência de uma energia aprisionada, retida por vis obstáculos. Prefere ver os empecilhos como reflexos de campanhas contraditórias e da confusão resultante da vontade. A linguagem comum consigna esta interdependência da vontade e dos obstáculos na expressão: "*inventando* toda sorte de dificuldades e obstáculos". Em tais condições, os obstáculos quase não têm vida própria e a remoção de empecilhos específicos seria um processo que não inspiraria confiança para induzir à ação.

Os economistas, há muito, têm conhecimento dessa espécie de situação conexa com o problema de fazer uma economia se levantar do marasmo da depressão. A fraqueza da política monetária, neste caso, reside precisamente no fato de que mesmo uma política de extrema facilidade financeira é puramente removedora de obstáculos; não vai além da aprovação das indispensáveis decisões de recuperação. A política fiscal, por outro lado, é considerada um meio mais seguro para sanar a deficiência de procura, porque pode aumentar o fluxo das despesas da economia diretamente e tomar ou forçar deliberações de reemprêgo na operação. Age, assim, na ausência de qualquer melhoria anterior no *ambiente de negócios*.

Numa situação de subdesenvolvimento, temos ainda mais necessidade de um meio dessa espécie. A *falta de confiança*, que reina numa depressão, desfaz-se facilmente, comparada com os entraves sobre os quais discorremos, a saber: a relutância no admitir prioridades e desigualdades, no caso da imagem grupal da transformação; e as dificuldades de obter apoio e conseguir cooperação, no caso da imagem egocêntrica. Tais relu-

tâncias e dificuldades só podem ser vencidas lentamente. Neste ínterim, então, as decisões desenvolvimentistas<sup>32</sup> são entravadas, não por obstáculos físicos e carências, por imperfeições, porém, no processo de fazer tomar deliberações. A teoria e a política do desenvolvimento, portanto, enfrentam a tarefa de verificar sob que condições as decisões do desenvolvimento podem ser promovidas, a despeito daquelas imperfeições, através de planos desenvolvimentistas ou processos de incentivo.

A idéia de incentivar a tomada de decisões é familiar à Economia. Um primeiro exemplo é a distinção entre decisões de investimento *autônomas* e *induzidas*. Certas deliberações de investimento são consideradas como induzidas, daí serem o componente mais seguro do total da inversão, porque se relacionam com aumentos anteriores de rendimentos e pelos mesmos *são virtualmente compelidas*. São empreendidas por firmas que sofrem a pressão da procura ascendente. Tais firmas produzem ou esperam estar, em breve, produzindo em condições de custos marginais excessivamente ascendentes, e sentem que devem se expandir, se quiserem conservar a sua parte no mercado total. O investimento autônomo, por seu turno, depende de fatores muito mais incertos, tais como novos inventos e inovações. De igual modo, numa situação de desemprego cíclico, uma expansão inicial do emprego julga-se estar assaz seguramente relacionada com expansões ulteriores, através da porção do rendimento recém-criado, que é despendido no consumo interno. A quantia poupada ou gasta em mercadorias estrangeiras pode ou não levar ao reemprego adicional, dependendo do que aconteça ao in-

32. Empregamos o termo em sentido lato, abrangendo as reformas e modificações institucionais requeridas, bem como as decisões próprias de investimento.

vestimento interno e à procura da importação estrangeira. Finalmente, na análise das economias individuais, a distinção entre economias institucionalizadas e outras foi julgada aceitável e, mais recentemente, foi reformulada como distinção entre decisões de poupança genuínas e habituais ou rotineiras.<sup>33</sup> Novamente, o último componente do total é mais facilmente previsto, porque vem surgindo quase automaticamente, como um resultado das características quase compulsórias dos vários esquemas, em virtude dos quais os pagamentos são feitos.

Em cada qual desses casos, uma grandeza econômica se fracionou em dois componentes distintos, porque um dos dois poderia ser considerado mais previsível e garantido do que o outro. Em cada caso, um dos elementos se refere a decisões que confiamos virão a ser tomadas, *porque há alguma pressão extra atrás delas*, resultante do ritmo de andamento, rotina, reações, ameaças de penalidades, possibilidade de lucros certos e elevados, e outras forças.

Era exatamente isto que procurávamos no tocante às decisões de desenvolvimento. Reconhecemos na capacidade de tomar tais decisões o recurso raro, que condiciona todas as outras carências e dificuldades, nos países subdesenvolvidos. Entretanto, a natureza deste recurso é tal, que não pode ser economizada no sentido comum do termo. Um fator de produção escasso se economiza, reduzindo-lhe as proporções em relação a outros fatores, espalhando-o levemente sobre os demais

33. GEORGE KATONA, "Variability of Consumer Behavior and the Survey Method", em *Contributions of Survey Methods to Economics* (New York, 1954), págs. 48-88. KATONA demonstra que as decisões de gasto também podem ser desfeitas e que o enquadrar decisões que dispõem sobre a renda entre as classificadas como genuínas e rotineiras pode, sob certos pontos-de-vista, ser mais significativo que a distinção tradicional entre consumo e poupança ou economias.



fatôres de que se dispõe com maior fartura. Mas, esse método não pode ser utilizado no caso de fomentar decisões, desde que cada passo do desenvolvimento requer a *sua própria* decisão. Sendo incapazes de diluí-lo, devemos desenvolver tanta habilidade quanto possível, para fazer tomar ao máximo as deliberações induzidas ou rotineiras. Grande parte deste livro se relacionará, portanto, com a procura de alguns processos de incentivo, razoavelmente eficientes.

## Capítulo 2

### **SISTEMAS DE CRESCIMENTO E PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO**

#### **A Economia do Crescimento — Auxílio ou Estôrvo?**

UM DOS FEITOS espantosos da moderna economia é o modo pelo qual a análise do processo de crescimento dos países industriais evolvidos criou um aparelho de aparentemente pronta aplicabilidade às mais primitivas economias. É esta a natureza das *economias externas*, que surgem freqüentemente no decorrer do progresso científico: um setor lucra com as descobertas e conhecimentos do outro. Em tese, portanto, nada há de reprensível na tentativa de fazer a nossa subdesenvolvida *economia do desenvolvimento* usufruir os benefícios dos poderosos avanços recentes da *economia do crescimento*.<sup>1</sup>

Mas, nas ciências sociais devemos desconfiar mais do que comumente dêsses atalhos. A razão é que teorias que, pelo seu alto nível de abstração, parecem absolutamente *neutras*, tanto para uma espécie de sistema econômico quanto para outro, são, com freqüência, principalmente aplicáveis às condições sob as quais foram

1. Aplicamos o primeiro termo de referência aos países subdesenvolvidos, e o segundo aos economicamente evolvidos.

concebidas. Originam-se, geralmente, de tentativas para encontrar possíveis soluções para problemas específicos, surgidos em determinada época e, por vezes, a isto se designam. Se são teorias aproveitáveis, terão focalizado as variantes que em uma engrenagem especial tanto são estratégicas, quanto sujeitas a mutações por parte dos criadores da política. Por isso, quanto mais úteis forem num sentido, menores probabilidades têm de o ser em outro completamente diferente. Tentar, não obstante, *aplicá-las* pode vir a se tornar uma curva longa em vez de um curto atalho. Como já nos acostumamos, pois, a olhar a realidade através de certas lentes teóricas, podemos ser, por muito tempo, incapazes de vê-la como realmente é.

A tentativa de aplicar a economia do crescimento à economia do desenvolvimento pode ser um dos casos apontados. A economia do crescimento, cujos principais criadores são HARROD e DOMAR, originou-se diretamente do pavor do após-guerra, da estagnação e baixa repentina dos valores nas três últimas décadas e na II Guerra Mundial. Do ponto-de-vista da História do Pensamento, é naturalmente descendente, em primeira linha, do *sistema keynesiano*, muito embora haja progredido consideravelmente além daquele sistema em muitos pontos.<sup>2</sup>

A doutrina de DOMAR tem muitos atrativos, não sendo o menor a sua simplicidade fundamental. A sociedade tem determinada renda  $Y$ . Uma porção  $sY$  desta renda é poupada e, equilibradamente, investida:  $I = sY$ , representando  $s$  a propensão para economizar.

2. Os padrões de referência são: R. F. HARROD, "An Essay in Dynamic Theory", *Economic Journal*, 49 (março, 1939), págs. 14-33; *Towards a Dynamic Economics*, Londres, 1948; e E. D. DOMAR, *Essays on the Theory of Economic Growth*, New York, 1957, especialmente *Essays*, 1, 3, 4 e 5; os três últimos foram publicados primeiro em 1946-1948.

Tal investimento resulta em nova capacidade. Se esta capacidade é totalmente empregada, o conseqüente aumento da produção e daí o rendimento por unidade de tempo é  $Y' = \frac{I}{k}$ , onde  $k$  é a razão capital-produção.

Daí  $Y' = Y \frac{s}{k}$  e  $\frac{Y'}{Y} = \frac{s}{k}$ , o que significa que o rendimento deverá crescer numa proporção igual ao quociente da propensão para economizar sobre a razão capital-produção, se a capacidade fôr totalmente utilizada e se o equilíbrio economias-investimento prevalecer. Certamente, êsse resumo não aprecia muitos aspectos do pensamento incisivo de DOMAR, mas, num simples esboço, a teoria é essa. A maior prova do seu grande sucesso é que, hoje, precisamos nos esforçar para lembrar que é antes uma teoria do que um retrato fiel da realidade.

HARROD fixou a atenção sobre uma relação que se patenteou mais ilusória. Enquanto DOMAR se satisfaz em relacionar o investimento *para diante* com o aumento da renda que será conseguido, se a capacidade adicional resultante do investimento fôr utilizada, HARROD salienta o modo pelo qual o investimento pode ser delimitado para *trás* até ao ritmo de aumento da produção (e conseqüentemente do rendimento), que está sendo experimentado pelos empreendedores. Embora reconhecendo a relação *tecnológica* entre a formação do capital e o subseqüente crescimento da plena capacidade de produção, estabelece êle também uma relação *de conduta* entre o aumento da procura e, daí, da produção corrente, de um lado, e a formação do capital, do outro.

Essa relação funcional cria o investimento *induzido*; demais, HARROD faz concessão para o investimento *autônomo*, que não está intimamente relacionado com as



flutuações correntes da procura e que ele julga poder se fazer parcialmente depender, como o consumo, do nível da renda, antes que do seu ritmo de crescimento. Adicionando essa explanação de conduta do investimento às relações anteriormente anotadas, HARROD está apto a examinar o problema de qual o tipo de conduta que é compatível com o emprego total e com a plena capacidade de crescimento da economia.

Não há necessidade de nos aprofundarmos agora nessas teorias. O nosso único interesse era relembrar, do modo mais sintético possível, a relação funcional básica em que se fundamentam, pois a discussão sobre o crescimento das economias avançadas ficou ligada aos principais conceitos que acabamos de citar: a função das economias, investimento autônomo *versus* induzido, produtividade do capital.<sup>3</sup> A validade do raciocínio em termos de uma razão capital-produção parece ter sido reivindicada pela pesquisa empírica. Nos Estados Unidos e no Reino Unido, essas razões demonstraram notável estabilidade por longos períodos, embora haja, na verdade, considerável variação de uma indústria para outra e, do ponto-de-vista da política econômica, os conceitos parecem significativos na análise de rumos alternativos de ação para manter ou para acelerar o crescimento.<sup>4</sup>

Estranhamente, porém, a teoria encontrou o seu campo de aplicação principal nos planos de desenvolvi-

3. Certamente, tem aparecido maior número de publicações novas, desde os artigos originais de HARROD e DOMAR. O nosso ponto-de-vista é que a finura, a separação e a qualidade das categorias por aquêles estabelecidas ainda dão a nota das discussões.

4. A estabilidade das razões é demonstrada por WILLIAM FELNER, em "Long-Term Tendencies in Private Capital Formulation", em *Long-Range Economic Projections*, National Bureau of Economic Research, Princeton, 1954; e E. H. PHELPS-BROWN e M. WEBER, "Accumulation, Productivity and Distribution in the British Economy, 1870-1938", *Economic Journal*, 63 (junho, 1953), págs. 263-288.

mento dos países subdesenvolvidos. A razão talvez seja que os moldes de crescimento foram a princípio traçados para aclarar uma situação, que se pensara estar ameaçando os países industriais envolvidos — a estagnação secular — mas que, durante o período de após-guerra, foi uma das poucas preocupações de que nos libertamos inteiramente. Ficando, assim, relativamente subutilizados, os modelos recém-confeccionados foram empregados num figurino completamente diferente daquele para o qual foram desenhados. A regra de DOMAR, de modo especial, provou ser notoriamente versátil: permite-nos mostrar não só a proporção em que a economia deve crescer, se fizer pleno uso da capacidade criada pelo novo investimento, como também, inversamente, das economias requeridas e das razões capital-produção, se o rendimento atingir determinada meta de índice de crescimento. Em tais exercícios, a razão capital-produção é geralmente presumida a certo valor entre 2,5 e 5; algumas vezes, vários projetos alternativos são empreendidos; com determinados índices de crescimento globais ou *per capita* e com dadas projeções demográficas, neste último caso, as exigências do capital total para planos quinquenais ou decenais são então facilmente derivadas.

Pois bem, não há mal em fazer êsses cálculos, se tudo o que se espera deles é uma idéia aproximada do montante de capital que será provavelmente empregado no decorrer do processo de crescimento. Mas, se alguém pensa que as relações funcionais, supostas no modelo, sejam uma descrição significativa do processo de desenvolvimento, pode-se atingir um ponto em que a norma se torne mais um estorvo do que um auxílio para a compreensão da realidade dos países subdesenvolvidos.

Nas economias envolvidas, as decisões de poupança e de investimentos independem uma das outras até um

ponto considerável e a renda *per capita* é uma determinante valiosa do suprimento de economias. Por isso, a igualdade entre a poupança e o investimento é uma condição de equilíbrio e escrever  $sY$  por  $S$  é um princípio cheio de significação na análise da típica atitude de poupança. Em uma economia subdesenvolvida, por outro lado, as decisões de investimento e de poupança apresentam grande interdependência. Ao mesmo tempo, adições às economias dependem muito mais do oferecimento de oportunidades de investimento e da remoção de vários obstáculos à atividade inversionista do que da renda acrescida.

Igualmente, a razão capital-produção pode, em geral, ser considerada um coeficiente tecnológico em países adiantados, onde, em qualquer período, uma variedade de projetos, com uma espécie de distribuição balanceada de coeficientes, virão à luz. Isso é muito mais incerto nos países subdesenvolvidos, onde, além do mais, a produtividade *normal* é, com frequência, entravada por deficiências e empecilhos e onde a eliminação dos mesmos pode subitamente causar um considerável aumento da produtividade do capital já investido.

Por esses motivos, uma norma baseada na propensão para economizar e na razão capital-produção está fadada a ser de muito menor utilidade nas economias subdesenvolvidas que nas avançadas. O seu valor operacional e de previsão é baixo. Não nos explica realmente muito acêrca dos processos-chaves através dos quais o progresso econômico se põe em marcha e vai avante num ambiente atrasado.

A razão dêsse estado de coisas já foi indicada: conquanto o molde aparente ser perfeitamente geral, as suas medidas principais foram tomadas para dar o máximo de relêvo em determinado ambiente ao qual se destinava. Entretanto, o próprio grande sucesso do em-

preendimento dá a certeza de que o modelo terá relevância mínima, em qualquer ambiente radicalmente diverso. A economia do desenvolvimento não ousa, portanto, depender excessivamente da economia do crescimento; como os próprios países subdesenvolvidos, precisa aprender a se manter por si, o que significa que deve criar as suas próprias abstrações ou teorias.

### Explicação da Atividade do Investimento

A teoria do investimento permaneceu com o aspecto mais insatisfatório dos sistemas de crescimento das economias evolutivas. Em que pêsse aos estudos empíricos e às revisões periódicas dos planos de investimento de firmas comerciais, as decisões do investimento não foram adequadamente explicadas por outras variantes econômicas passíveis de observação. Na verdade, a relação entre o consumo e a renda apresentou-se muito mais complexa do que antes se supunha, como também entre o investimento e o potencial de produção incremental não há, certamente, uma constante tecnológica não afetada por questões, tais como preços dos fatores relativos, progresso tecnológico, etc. Não obstante, o investimento é ainda, em comparação, a mais volátil e menos previsível dentre as variantes mais importantes que se acham envolvidas no processo de crescimento. HARROD, HICKS e outros adotaram o sistema de dividir, *preliminarmente*, o investimento em duas partes: primeiro, a porção *induzida*, resultante dos aumentos recentes da procura ou, mais realisticamente, dos lucros passados; e segundo, os *investimentos autônomos*, que são descritos como principalmente influenciados por novas invenções, especulações, investimentos gerais de ordem pública, etc. Isto constitui, sem dúvida, um primeiro passo útil para distinguir, na determinação do

investimento, os fatores conhecidos dos desconhecidos. Mas, desde que permanece ainda um investimento *autônomo*, isto é, uma parte que não pode ser convincentemente explicada pelas variantes econômicas, continuamos sem uma compreensível teoria do investimento. Foi provavelmente isso o que sentiu DOMAR, quando se limitou essencialmente a definir a taxa de formação de capital *exigida* para um desenvolvimento seguro, sem cogitar da questão se, de fato, é possível ser atingida.

A falta de tal teoria não é realmente muito lamentada. Qualquer tentativa para fazer do investimento uma variante completamente endógena não seria recebida com grande entusiasmo; a descoberta de um elo que faltasse, pelo contrário, encontraria muita resistência e desconfiança, pois a noção de que o investimento se sujeita a muitos choques externos imprevisíveis está firmemente arraigada em nosso conceito do processo de investimento nos países industrialmente avançados.

Exagerando um pouco, podemos descrever esse conceito nos seguintes termos: em qualquer tempo, as economias capitalistas dispõem de um vasto suprimento de empreendedores, especializados em perceber e fisgar a oportunidade econômica; que sabem como classificar todas as oportunidades disponíveis de acordo com a sua capacidade de dar lucros, e que sabem desempenhar ou descobrir tudo o que seja necessário para transformar os projetos em realidade, contanto que as *finanças* estejam à sua disposição em termos e condições apropriadas. Os inversionistas são, dêsse modo, figurados como uma turba esfaimada, que avança e devora qualquer oportunidade nova de investimento que apareça. Não admira que o sistema seja instável e sofra alternativamente de deflação, em virtude de uma exaustão temporária das oportunidades de investimento, ou de inflação, por um provisório excesso.

Naturalmente, tudo depende do suplemento de oportunidade de investimento. Se essas surgissem num fluxo regular, a possibilidade de o investimento fluir suavemente seria muito aumentada. Mas, desde que invenções novas devem ser incluídas entre as determinantes, e desde que muitos aceleradores e retardadores estão em funcionamento, o fluxo do investimento estará longe de ser uniforme.

No mundo real, a instabilidade do investimento é, decerto, reduzida pelo fato de que as reações ao aparecimento das oportunidades de investimento não são instantâneas; na realidade, há um retardamento considerável entre a invenção e a inovação e esta demora se distribui benéficamente por vários anos. Contudo, a regularidade do fluxo do investimento daí resultante não altera o processo na sua essência. Nas economias industriais avançadas, não podemos deixar de perceber que o investimento vive constantemente do presente. Quanto mais confiaríamos nas possibilidades de estas economias manterem um ritmo de crescimento seguro, se os investimentos não acompanhassem tão de perto o progresso técnico!

Isso nos faz, sem dúvida, voltar ao nosso assunto: os países subdesenvolvidos. Estes se encontram na posição *privilegiada* de olhar de frente um colossal reservatório acumulado de progresso técnico, do qual podem firmemente se acerrar por muitos anos futuros. Mas, por outro lado, a sua dificuldade consiste nos processos, que são, em grande parte, tomados como comprovados em países adiantados, a saber, na percepção das oportunidades de investimento e sua transformação, de fato, em investimentos.

Sem fazer o investimento depender do aparecimento incerto de um novo suprimento de oportunidades atraentes, pode, realmente, ser mais fácil criar uma teo-



ria do investimento para aqueles do que para os países adiantados. Isso é uma felicidade, pois, qualquer teoria do desenvolvimento deve principiar pela consideração das forças que determinam o investimento nos países subdesenvolvidos, especialmente quando se compreende que as economias não são, de modo algum o único fator limitativo e podem ser fracas, porque os investimentos são fracos e não *vice versa*. Confinados entre as simplificações dos sistemas de crescimento com as suas vias exponenciais suaves e o enervante desbravamento, característico do processo de crescimento dos países subdesenvolvidos, os escritos correntes sobre o desenvolvimento estão quase isentos de ataque ao levantarem um arcabouço teórico em resposta a esta investigação. Encontram-se nêles muitas sugestões valiosas sobre como o investimento deveria se proceder, sobre critérios de investimentos úteis para os instituidores da política, entretanto, pouca discussão sistemática das forças que governam o processo de acumulação do capital. Talvez todo conhecimento de que careçamos e nos seja dado alcançar possa, verdadeiramente, ser resumido na seguinte afirmação: o investimento depende das economias e de uma quantidade de fatores outros, tais como educação técnica, capacidade de organização, presença de minorias empreendedoras, etc. Não obstante, arriscando-nos a atacar um problema trivial, tentaremos, agora, ultrapassar essa espécie de assertiva.

### A Habilidade para Investimento

Na teoria do crescimento relativa aos países adiantados, a atenção se concentra especialmente em dois pontos: a formação de economias, de um lado, e a disponibilidade de oportunidades de investimento e a sua produtividade, do outro. Desde que seja aceito que o inves-

timento ocorrerá automaticamente, uma vez que se possa dispor de economias e de oportunidades de inversão, é natural que se focalize o que, de fato, constituem os dois *pontos terminais* do processo de economias — investimento.

Nos países subdesenvolvidos, esta visão telescópica do processo seria profundamente irreal: os fatores limitativos do crescimento se mostram, aí, na sua maioria, não estar, geralmente, ligados aos próprios dois pontos terminais e sim às dificuldades de estabelecer a conexão entre eles. Por outras palavras, o desenvolvimento é, principalmente, entravado pela dificuldade de entrosar as economias existentes, ou provavelmente existentes, com as oportunidades de investimento produtivo disponíveis, isto é, pela deficiência da capacidade de tomar decisões desenvolvimentistas e levá-las adiante. Algumas das razões desta deficiência, a que chamaremos simplesmente a “habilidade para investimento”, já foram assentadas no Capítulo 1.

A habilidade para investimento se adquire e desenvolve principalmente pela prática. E a proporção da prática depende, na realidade, da extensão do setor moderno da economia. Explicando melhor, uma economia oculta habilidades; aptidões e atitudes necessárias ao desenvolvimento posterior, na proporção direta da expansão do setor onde estas qualidades já sejam requeridas ou estejam se inculcando. Por exemplo, numa economia com 1.000 planejamentos precisa-se dez vezes mais de quantos engenheiros e administradores se possa esperar serem capazes de preencher os novos cargos do que numa economia com 100 planejamentos. Fatores menos palpáveis, tais como a aptidão para criar novas empresas e conseguir a cooperação para tal fim, a capacidade de perceber novas oportunidades e aproveitá-las, po-

dem aparentar, à primeira vista, estar, do mesmo modo, relacionadas com as causas geradoras recentes.

Podemos, portanto, cogitar da habilidade para investimento como um coeficiente  $v$  que, aplicado ao rendimento total  $Y_m$  do moderno setor da economia, cria o investimento  $vY_m$ , que *pode* ser e será realizado, desde que haja disponibilidade financeira. A propensão à poupança,  $s$ , por seu turno, é a proporção entre tôdas as economias e o rendimento total da economia,  $Y$ . Examinemos, de maneira sucinta, a relação entre estas quantidades.

Num estágio primitivo do crescimento dos países que se desenvolvem, é provável ser baixo o volume do investimento facultado pela habilidade para investimento, não, indispensavelmente, porque  $v$  seja baixo, mas, simplesmente, porque  $Y_m$  é pequeno, em relação a  $Y$ . Esbarramos num dos famigerados círculos viciosos: necessita-se de um novo setor para gerar a capacidade de investimento e *vice versa*. Quer a distribuição do rendimento seja ou não muito desigual, é provável que o total das economias mobilizáveis em tal economia exceda o total da capacidade de investimento. O excesso pode realmente se manifestar em formas não adulteradas, como o ouro entesourado ou o câmbio estrangeiro; mais possivelmente, um excesso de potencial, acima das economias atuais, pode ser revelado pelo consumo dos artigos de luxo pelos ricos, por despesas ocasionais em larga escala e dádivas, mesmo entre os pobres, e pela considerável soma do tempo devotado aos lazeres e fenômenos similares, encontradiços em tôda parte nos países subdesenvolvidos.

Temos aqui o oposto do conceito de *economias forçadas*, que implica o corte involuntário do consumo e que se inflige ao público em geral, quando a inflação financeira se tornou proveitosa aos inversores. Nos paí-

ses subdesenvolvidos, pelo contrário, podemos talvez dizer que a disposição para poupar e investir existe; está sendo, porém, *frustrada*, ou pelo menos é assim que a situação poderia ser caracterizada por alguém que voltasse os olhos para ela, depois que o desenvolvimento houvesse andado para frente a passos largos. Na verdade, não é fácil definir esta concepção de economias potenciais e frustradas; de um modo geral, representa aquilo que um observador estranho pensa dever ou poder ser economizado. Mas, como no caso do desemprego dissimulado, uma definição precisa não se faz necessária. Podemos dizer que existem economias frustradas sempre que o suplemento total de economias corresponda amplamente ao aparecimento de novas oportunidades de investimento, também uma característica de muitos países subdesenvolvidos.

À medida que o moderno setor se expande,  $vY_m$  também se amplia, e, dado que  $v$  seja maior que  $s$ , eventualmente se porá em dia com  $sY$ . A partir daí, retomamos os moldes tradicionais, com a ulterior expansão da economia essencialmente limitada pelo suprimento de economias e com a última correspondendo mais ao acréscimo de rendimento do que ao aparecimento de novas oportunidades de investimento. Tais oportunidades resultam então, principalmente, na realteração da ordem em que os investimentos, no momento, serão efetuados.

Está claro que a nossa *habilidade para investimento* está intimamente ligada ao que, algumas vezes, foi denominado *capacidade de absorção*.<sup>5</sup> Chegou-se, de fato, à conclusão que a capacidade que tem um país de absorver capital pode ser mais reduzida do que os fundos de

5. M. F. MILLIKAN e W. W. ROSTOW, *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy* (New York, 1957), págs. 60-63; G. M. MEIER e R. E. BALDWIN, *Economic Development: Theory, History, Policy* (New York, 1957), págs. 351-355.

investimento para tal fim disponíveis, em virtude de deficiências de aptidões e outros obstáculos. Mas, tal situação sempre foi considerada como exceção da regra comum, que é a absorção total de todas as finanças disponíveis. Assim sendo, as atenções se concentraram na remoção dos vários obstáculos à absorção, uma atividade que foi depois afastada da órbita da análise econômica e relegada à pré-história sob o lema: *depor os pré-requisitos para o desenvolvimento econômico*. Em nossa opinião, é mais útil investigar diretamente como se estabelece e cresce a atividade inversionista nos países subdesenvolvidos, do que começar com alguma idéia preconcebida a respeito. Por essa razão, preferimos o termo *habilidade para investimento*, que sugere um fenômeno que tem um processo de expansão especificamente próprio. A trilha, que até aqui percorremos, é muito esquemática. Não obstante, algumas deduções se evidenciam, mesmo nesta altura da argumentação.

“*Só os Capitalistas Economizam*”. ARTHUR LEWIS, observou com clareza, que a evolução dos países subdesenvolvidos é mais entravada pela insignificância do moderno setor (capitalista) do que por qualquer incapacidade absoluta de economizar, resultante dos baixos níveis de rendimento. Contudo, mantém as economias no papel tradicional de principal fator de desenvolvimento. E, desde que deseja relacionar o crescimento com a expansão do setor moderno, de preferência à economia integral, encaminha-se para a assertiva clássica de que só os capitalistas poupam (ou que só as suas economias contam).<sup>6</sup> Mas, por que não dar um passo a mais e computar para

6. W. A. LEWIS, “Economic Development With Unlimited Supplies of Labour”, *Manchester School of Economic and Social Studies*, 23 (maio, 1955), págs. 153-160, e *The Theory of Economic Growth* (Homewood, Illinois, 1955), págs. 255 e segs.

o desenvolvimento o conjunto de aptidões criadas pelo setor moderno, que inclui, entre outras, a aptidão para mobilizar as economias do resto da comunidade? Esta via tem não só a vantagem do realismo é da simplicidade, como também nos dá um sistema de desenvolvimento cuja aplicabilidade independe do sistema econômico que o país prefira adotar.

*O Papel do Capital Estrangeiro*. Está patente em nossa análise que o capital estrangeiro representa dois papéis diferentes no curso do processo de desenvolvimento. Na primeira fase, quando as economias internas não constituem o fator limitativo do desenvolvimento, o capital estrangeiro não se faz tão necessário na sua qualidade de capital, como por trazer consigo certas habilitações e aptidões, de cujo suplemento se está especialmente carecendo. Isto não significa que a contribuição do capital deva ser indispensável e inteiramente divorciada da provisão de habilidades e do saber agir com precisão, através de obtenções de licenças, contratos de gerência e outras coisas semelhantes. Determinadas atitudes e dons são difíceis de separar do capital e, no entanto, se encontram entre aqueles cuja aquisição é a mais importante para um país em desenvolvimento. Serve de exemplo o que é conhecido como mentalidade desenvolvimentista, que, entre outras coisas, de preferência representa o arar a terra, para recolher os proventos em quantidades substanciais, à *ordenha* tão freqüentemente praticada pelos capitalistas locais.

No decorrer da fase subsequente, necessita-se do capital estrangeiro na sua qualidade de capital. As capacidades de empreendimento e de gerência existem; a comunidade, porém, não apresenta o acúmulo suficiente de economias para empregar plenamente essas habilidades. O capital estrangeiro já não necessita de todos os



adornos da primeira fase; é preferível tomar a forma de empréstimos gerais de desenvolvimento. Tentativas para dirigir e supervisionar diretamente não só, de modo provável, criarão ressentimentos, mas também, é quase certo, se tornarem dispensáveis; pois, quando um país atinge uma etapa, em que as suas aptidões empreendedoras ultrapassam o suprimento de capital interno, saberá normalmente como reorganizar os investimentos planejados, de modo a apresentar aos prestamistas estrangeiros os projetos que sabe serem aceitáveis, enquanto reserva os recursos do capital interno para aqueles planos, que sabe serem menos populares no exterior.<sup>7</sup>

*O Suprimento de Economias como Teto para a Transição do Crescimento.* A transição do primeiro para o segundo período de desenvolvimento, ou seja, do ponto em que o fator limitativo do crescimento passa da *habilidade para investimento* para o suplemento de economias, não deveria ser considerada como um momento decisivo nitidamente definido no tempo. Uma vez que a mobilidade entre os setores está longe da perfeição, tanto de referência às economias, quanto às habilitações desenvolvimentistas, a transição provavelmente se dará em épocas diversas para os diferentes setores da economia. Contudo, a ocorrência desta transição pode indicar que o país, a partir de então, terá que seguir um ritmo de expansão mais lento do que até aqui, a menos que empregue medidas especiais, que vão da procura da entrada do capital estrangeiro, em larga escala, às reformas monetárias e fiscais, bem como à compressão forçada do consumo pelas massas.

7. Os parágrafos precedentes constituem exposições preliminares; para maiores considerações sobre o papel do capital estrangeiro, ver Capítulos 9 e 11.

É provável que um país que atinge o teto de economias tente, de algum modo, vencer as dificuldades; se não conseguir, poderá cair abaixo disto de maneira verdadeiramente hicksiana, pois uma espécie de acelerador esteve, possivelmente, em funcionamento durante o processo de crescimento, até atingir o teto; por isso, à medida que o índice de adiantamento baixa, o progresso econômico, de fato, cai abaixo do teto. Em todo caso, esse período de transição, provavelmente, será extraordinariamente crucial e turbulento para um país em desenvolvimento, durante o qual a opinião pública pode também se inclinar a soluções extremas.

### O Efeito Completivo do Investimento

Até aqui, a nossa teoria ainda está muito fraca. Que o desenvolvimento se está criando, de algum modo, no setor avançado de uma economia é não somente uma assertiva muito pouco incentivadora, como também não permite aquilatar os surtos repentinos ou as inesperadas recaídas na estagnação a que estão freqüentemente sujeitos os países em desenvolvimento. Fizemos o desenvolvimento percorrer um caminho que, embora difira um tanto daquele seguido tradicionalmente, ainda se assemelha muito a outros sistemas de crescimento, igualmente irrealis. O desenvolvimento, que parece impossível de se realizar na primeira etapa (por causa dos vários círculos viciosos), é quase irresistível, posteriormente. Tentaremos agora remediar esses efeitos da nossa tese.

O papel da habilidade para investimento no processo desenvolvimentista é muito semelhante ao desempenhado tradicionalmente pela propensão para economizar. Visto que as economias estabelecem um teto eficaz para a soma de investimentos que uma economia pode realmente realizar, foram consideradas como uma con-

dição indispensável para que ocorra a atividade inversionista.<sup>8</sup> Mas, em virtude da independência das decisões de poupança e investimento, as economias por si só não provocam a atividade inversionista e este fato levou precisamente às várias tentativas para explicar, independentemente do último, através do empreendedor que aprecia as inovações, as variações ocorridas na produção (investimentos induzidos), lucros, etc.

A habilidade para investimento relaciona-se, decerto, mais diretamente com a atividade inversionista. Abrange a capacidade de percepção das oportunidades de investimento e desde que, num país subdesenvolvido, presume-se existir um amplo suplemento de tais oportunidades, a capacidade inversora, em expansão, pode ser levada em conta para suprir a condição necessária e suficiente para que o investimento se verifique. Precisamos, então, de qualquer aparato adicional para contar com o desenvolvimento? Penso que sim. Talvez possamos raciocinar sobre o investimento gerado pela habilidade para investimento *não como teto, mas como base*.<sup>9</sup> Afinal, estabelecemos-lhe a relação apenas com o setor moderno, afastando qualquer contribuição do resto da economia. O investimento efetuado em consequência do desenvolvimento da capacidade inversora é aquele empreendido por pessoas que se transformaram efetivamente em modernos fomentadores da decisão, pelo fato de manobram o setor avançado da economia. Não apresentam mais as dificuldades no agir, no cooperar, no estabelecer prioridades com as quais lidamos no

8. Invertendo, o investimento pode ser considerado condição essencial para que os planos de economias sejam realizáveis — relação esta salientada por KEYNES.

9. Pelo menos, enquanto só levarmos em conta as forças promotoras de desenvolvimento positivas. A seguir, cuidaremos das forças negativas que são capazes de fazer o *fundamento* ou a *base* ruir.

Capítulo 1. Mas, se a economia se confiar apenas a esse processo, o desenvolvimento será excessivamente vagoroso. Não haverá um meio pelo qual as energias do restante da economia possam ser empregadas, de modo a promover o crescimento, em adição ao pinga que, nas primeiras etapas do desenvolvimento, resulta da habilidade para investimento?

Para nós ser possível dar uma resposta positiva a essa pergunta, precisamos localizar um processo, que represente para os investimentos uma força capaz de compensar as dificuldades típicas dos países subdesenvolvidos. Cremos que tal processo pode ser encontrado em certa característica do próprio investimento, a saber, no seu efeito contagiante de mais investimento. Na falta de melhor expressão e por motivos que se evidenciarão, denominá-lo-emos *o efeito completo do investimento*.

O investimento é um ator multifário na cena econômica. O seu desempenho simultâneo, como gerador de rendas e criador de capacidade, constitui a base da moderna teoria do desenvolvimento. Agora salientaremos um terceiro papel, por ele ocasionalmente representado, superior aos outros dois: *o de regulador do investimento adicional*.

Geralmente, a via do investimento para maior investimento é considerada um tanto indireta: o investimento aumenta a capacidade e, se a economia se expande de modo tal a acomodar esta capacidade, o rendimento adicional, baseado na capacidade desenvolvida, redundará em maiores economias, que, por seu turno, permitirão investimentos adicionais. Também, de acordo com a doutrina dos *investimentos induzidos*, se houver um aumento da atividade inversionista de um período para o outro, daí resultará o investimento *induzido* em indústrias de bens de produção. Mas, não



cabe nessas conjecturas qualquer efeito direto do investimento de uma etapa sobre o da etapa seguinte.

A existência de tais efeitos diretos, isto é, que os investimentos de uma fase sejam, freqüentemente, as principais forças motrizes que se encontram por trás de alguns investimentos adicionais dos períodos subsequentes, é fato muito sabido; por qualquer motivo, porém, tal conhecimento não foi inteiramente trasladado da teoria da produção para a teoria do crescimento. A primeira, há muito, ensinou que um aumento na produção de utilidade *A* pode exigir maior produção da utilidade *B* ou que, em virtude da qualidade completa da técnica, possa baixar o custo marginal da produção da utilidade *C*.<sup>10</sup> Assim, o investimento na produção de *A* pressiona fortemente um aumento na produção de *B* e incentiva grandemente o início da produção de *C*. A razão pela qual a teoria do crescimento aplicada às economias avançadas não deu muita importância a essas seqüências é que se espera que elas ocorram automática e quase instantaneamente. Demais, com um mundo inteiro de utilidades já em produção, as necessidades surgidas ou as oportunidades oferecidas pelo investimento adicional dão em resultado apenas o ajustamento marginal das produções da *capacidade existente*. Nos países subdesenvolvidos, pelo contrário, esses processos são absolutamente básicos no determinar a transição expansiva da economia. Nos próximos capítulos procuraremos examinar, com certa minúcia, os principais tipos destas seqüências. O efeito completo, assim, reforça e suplementa a habilidade para investimento, que evolve vagarosamente nos países subdesenvolvidos. Os investimentos de um período promovem

10. Ver, por exemplo, TIBOR SCITOVSKY, *Welfare and Competition* (Chicago, 1951), págs 139-140.

inversões complementares no período seguinte, com determinação e lógica especificamente suas; desimpedem uma parte da estrada à frente e, virtualmente, forçam certas decisões de investimento adicional. Tais decisões são por isso relativamente *fáceis de tomar*, e, possivelmente, atrairão novos adeptos, que se juntarão ao carro da banda-de-música do desenvolvimento em marcha, enquanto os operadores, que usufruíram o benefício da educação proporcionada pelo setor moderno da economia, podem-se reservar para as muitas deliberações difíceis sobre o investimento, que ainda restam a ser tomadas.<sup>11</sup> No dizer do economista sueco DAHMÉN, a sua tarefa consiste no iniciar novos *núcleos* de desenvolvimento, enquanto que se pode deixar para operadores muito menos capacitados ~~extinguir~~ terminá-los.<sup>12</sup>

O efeito completo do investimento é, portanto, o mecanismo essencial através do qual novas energias são canalizadas para o processo de desenvolvimento e pelo qual o círculo vicioso, que parece confiná-lo, pode ser desfeito. Dar o máximo de desempenho a êste efeito deve ser por isso o primeiro objetivo da política desenvolvimentista.

11. Como já mencionamos (Capítulo 1, nota 33), KATONA estabeleceu a distinção entre decisões econômicas genuínas e rotineiras. *Rotineira* não é termo apropriado para uma deliberação que ao ser tomada foi muito facilitada por decisões anteriores, que, não obstante, talvez só se possa tomar uma vez na vida. As nossas deliberações *fáceis* incluem aquelas das que SCHUMPETER chamou de *imitadoras*, não se restringindo, entretanto, em hipótese alguma, às mesmas.

12. ERIK DAHMÉN, *Entrepreneurial Activity in Swedish Industry in the Period 1919-1939*, Stockholm, 1950 (em sueco). Comentando num artigo uma obra que parece ser muito interessante, GERSCHENKRON explica que, "segundo DAHMÉN, um impacto desenvolvimentista atinge vários ramos da indústria... em virtude de capacidades completivas econômicas e técnicas". Nas primeiras etapas, "é lançado... através das tensões estruturais". *Review of Economics and Statistics*, 39 (novembro, 1957), pág. 471.

Que podemos dizer, de um modo geral, sobre a provável importância quantitativa desse efeito? Muito pouco. Formalmente, seria possível considerar o efeito como uma relação de tipo multiplicador, de modo que cada investimento levasse, no período seguinte, a inversões de menor monta que o investimento original. Se as relações fossem do tipo oposto, o efeito completo alagaria todo investimento. Agora já se pode esperar que as repercussões estruturais venham a ser lentamente exauridas e sejam limitadas no total, mas não há razão para pensar que esta soma limitada venha provavelmente a ser o resultado de uma suave progressão geométrica.

Por outro lado, é possível, pelos motivos já anotados, que o efeito completo perca a importância à medida que a economia alcance níveis mais altos de desenvolvimento. Novos investimentos não mais encaminharão necessariamente a uma cadeia de novos investimentos correlatos, uma vez que a economia esteja bem torneada, com todas as atividades perfeitamente malhadas entre si. É essa possivelmente a razão por que a análise da qualidade completa ficou relegada pela teoria econômica a microprocessos de equilíbrio parcial; no que toca aos países subdesenvolvidos, porém, merece um lugar de honra em qualquer análise macroeconômica do processo de desenvolvimento.

O ponto-de-vista que objetivamos até aqui pode ser melhor esclarecido se o figurarmos como uma medida concreta de política de desenvolvimento econômico. Num valioso artigo sobre o papel da pequena indústria no desenvolvimento econômico, AUBREY argumentou favoravelmente ao estabelecimento da pequena indústria numa cidade pequena ou rural, que, deste modo, permite economizar sobre o excesso de dispêndio de capital (água, energia, habitação) requerido pela indús-

tria urbana e a respectiva força de trabalho.<sup>13</sup> Tal posição é, de fato, absolutamente válida, na suposição de que o suplemento de capital seja fixo. Mas, se afastarmos esta presunção e nos deixarmos guiar pela regra de que, durante uma longa fase, a essência da estratégia do desenvolvimento consiste em fazer tomar, ao máximo, as decisões induzidas, então seríamos de preferência a favor a ser contra a instalação de indústrias urbanas, exatamente porque compele a formação do capital complementar ou adicional, que, de outra forma, poderia jamais ocorrer.

Sem dúvida, aquilo a que nos opusemos, aqui, não é o princípio da economia do capital em geral, porém a uma política que, em nome deste princípio, reduziria os estímulos e pressões para a formação do capital adicional, que pode emanar dos investimentos de dado período. Tal política, de fato, faria economias referentes a exigências de capital; na etapa seguinte, inibiria, porém, igualmente o suprimento do capital; na realidade, portanto, *economizaria* mais relativamente à *formação* do capital do que ao capital.

### As Forças Corrosivas do Desenvolvimento

Não é minha intenção acrescentar a vasta literatura sobre *obstáculos ao desenvolvimento econômico*. Por menor que fosse a contribuição que eu tivesse que dar a este assunto, já foi apresentada no Capítulo 1. Meu intuito é antes advertir o leitor que esses obstáculos não só bloqueiam ou entravam o desenvolvimento, mas também continuam em grande atividade, desde quando o processo desenvolvimentista foi iniciado. Transfor-

13. AUBREY, "Small Industry in Economic Development", *Social Research*, 18 (setembro, 1951), págs. 296-297.

maram-se então em forças, que visam a fazer abortar o desenvolvimento, ou em estagnação e queda dos empreendimentos, que pareciam, a princípio, favoráveis.

Por causa dos sistemas de crescimento simplificados, tão enraizados em nosso pensamento, há a tendência para a concentração nos obstáculos *iniciais*, que deverão ser removidos, se se quiser encetar o desenvolvimento afinal. Conquanto a possibilidade de baixa e estagnação, há muito, tenha sido reconhecida, só foi seriamente estudada em relação às economias amadurecidas da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. As razões se prendem, sem dúvida, a poderosos hábitos mentais: agrada-nos interpretar os fatos, seguindo as normas de desenvolvimento biológico (nascimento, juventude, maturidade, velhice, morte), os ciclos históricos (ascensão e declínio) e talvez as curvas da evolução logística (aceleração seguida de retardamento); entretanto, parecemos não estar dispostos a admitir que o desenvolvimento possa ser paralisado ou impedido, mesmo nas primeiras fases.

Tais hábitos são reforçados pela observação do comportamento das indústrias privadas nos países economicamente evoluídos, que, de fato, têm, frequentemente, exibido o ciclo: progresso crescente — crescimento decrescente — estagnação — declínio.<sup>14</sup> Afirmou-se ser o desenvolvimento global da economia um resultado de a liderança do crescimento passar de uma indústria para outra.

Contudo, a idéia de que o desenvolvimento, uma vez iniciado, prossiga suavemente por muito tempo, até que surjam os problemas da *maturidade* e da *velhice*, apresenta uma imagem errônea dos problemas do cres-

14. SIMON KUZNETS, *Economic Change* (New York, 1953), Essay n.º 9, "Retardation of Industrial Growth".

cimento dos países subdesenvolvidos. Uma analogia mais exata foi Rostrow que propôs: a da decolagem de um aeroplano.<sup>15</sup> Aqui, pelo menos, a atenção é devidamente focalizada sobre a primeira fase do desenvolvimento econômico de um país, que pode ou não resultar em marcha de crescimento cumulativo, dependendo do momento escolhido. Sem dúvida, é verdade que, neste período, prevalece uma grande incerteza sobre as possibilidades de feliz êxito para o país no anseio de se juntar aos países adiantados. Os passos para a frente são vacilantes e dispersos, as dificuldades abundam, os resultados são fracos e a continuidade do desenvolvimento parece excessivamente dependente de cuidadosa assistência, de indivíduos produtivos e de boa sorte.

Mais adiante, numa etapa posterior, verificamos, de repente, que não precisamos nos preocupar tanto, que há uma base sólida, que o progresso econômico se instituiu e se tornou rotina até certo ponto. Como principal critério para determinar se a *decolagem* está se realizando, usa Rostrow um aumento acentuado na proporção do investimento para o rendimento nacional. Mas, isso é, na melhor das hipóteses, um sistema de diagnóstico. Por trás da elevação na razão do investimento existem profundas transformações de certos aspectos característicos do processo de desenvolvimento.

Difícilmente se pode duvidar de que o desenvolvimento leve uma vida precária durante as primeiras etapas e que possa ser facilmente abortado. Em quase todos os países subdesenvolvidos, podemos encontrar exemplos de empresas industriais que frutificaram e de outras, de início promissor, que se transformaram

15. Rostrow, "The Take-Off into Self-Sustained Growth", *Economic Journal*, 66 (março, 1956), págs. 25-48.



em decepções. Não estamos referindo aqui empresas mal planejadas desde o começo, e sim aquelas que, depois de terem operado bem, durante certo tempo, decaíram ou se arruinaram por um motivo ou outro. Observa-se geralmente, nos países subdesenvolvidos, que é muito mais fácil principiar uma indústria do que mantê-la operando eficientemente além do período de alguns anos. A dificuldade de assegurar a manutenção regular e reparos de canais de irrigação, estradas nacionais, construções e maquinaria é um dos denominadores-comuns do mundo subdesenvolvido que mais se salientam.

Como podemos integrar esses fenômenos, amplamente espalhados, em nossa teoria? Há forças hostis ao desenvolvimento, a que o processo de desenvolvimento, ele mesmo, dê vida?

Os economistas atentaram para essa espécie de consequência principalmente na análise do efeito do desenvolvimento nos aumentos da população. Aqui uma quantidade de normas neomalthusianas se desenvolveram,<sup>16</sup> o que demonstra como o acréscimo inicial de rendimento pode resultar no aumento de população que absorva o acréscimo de rendimento. Os sistemas demonstraram em que condições um país cairá em tal *armadilha de baixo nível de equilíbrio* ou dela será capaz de se libertar. Sem dúvida a sequência acréscimo do rendimento *per capita* o aumento da população declínio do rendimento *per capita* é um aspecto muito fascinante das possibilidades do desenvolvimento abortado, não só por causa da sua possível relevância prá-

16. H. LEIBENSTEIN, *A Theory of Economic-Demographic Development*, Princeton, 1954; e *Economic Backwardness and Economic Growth*, New York, Wiley, 1957; R. R. NELSON, "A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap", *American Economic Review*, 46 (dezembro, 1956), págs. 894-908. No Capítulo 9, sugerimos um ponto-de-vista diferente para o problema demográfico.

tica, em países subdesenvolvidos muito importantes, como também porque é suscetível de manipulações matemáticas fáceis e de sentido claro. Entretanto, o aumento da população é apenas uma das muitas forças, postas em ação pelo desenvolvimento, que pode reagir contra ele. Se o desenvolvimento se inicia em alguns pontos, em vez de o fazer por toda parte, ao mesmo tempo, naturalmente então surgem as tensões entre o setor moderno e o tradicional e, justamente quando o setor moderno gerar a *habilidade para investimento*, o tradicional criará atitudes e agirá de modo a, na realidade, corroer e minar o progresso econômico do país.

Esses efeitos negativos devem ser reconhecidos como um terceiro fator independente, que determina as normas de crescimento dos países subdesenvolvidos, juntamente com os dois fatores positivos, que já foram estudados. Conseqüentemente, a orientação da política de desenvolvimento econômico tem que se moldar em certo conhecimento dessas forças de estagnação e declínio, no conhecimento das áreas onde elas incidem com maior virulência e eficácia e no modo pelo qual podem ser paralisadas. Retomaremos esses problemas, com maiores minúcias, no Capítulo 7.

*Um Método de Ensino Aplicável ao Desenvolvimento Econômico.* Há poucos anos atrás, H. A. SIMON sugeriu que certos tipos de conduta auto-regulada, tais como o estudo voluntário de uma língua estrangeira, pudessem se descrever pelo que ele chamava o *Método Berlitz*.<sup>17</sup> Desde que consideremos o método muito sugestivo para os aspectos do processo do desenvolvi-

17. "Some Strategic Considerations in the Construction of Social Science Models", em *Mathematical Thinking in the Social Sciences*, ed. P. F. Lazarsfeld (Glencoe, Illinois, Free Press, 1954), págs. 402-405.

mento, que venho estudando, descrevê-lo-emos, sucin-  
tamente, em termos não-matemáticos. SIMON supõe  
que um indivíduo que deseja aprender Francês começa  
com dado nível de dificuldade ou ignorância. Quan-  
to mais praticar, tanto mais reduzirá a dificuldade.  
Para cada nível de embarço, entretanto, há uma pro-  
porção de prática (horas por dia), além da qual o pra-  
ticar se torna desagradável, de modo que, se este nível  
fôr atingido ou excedido, o exercício será diminuído no  
dia seguinte. Se o estudante inicia com uma proporção  
de prática que é tida como desagradável, iremos assistir  
a um páreo entre a proporção do estudo do Francês e  
a da redução do seu aprendizado. Pode desistir antes  
de ter aprendido, ou, alternativamente, progredir sufi-  
cientemente até que um dia atinja o ponto em que a  
quantidade dos estudos, que ainda realiza, lhe traga  
mais satisfação do que aborrecimento; a partir daí,  
aumentará as horas de estudos diários e certamente  
aprenderá. Uma terceira possibilidade é que, sabendo  
que períodos longos de aprendizagem são monótonos,  
comece estudando poucas horas, de modo que o estudo  
seja interessante todo o tempo e se desenvolva lenta-  
mente até que domine o assunto.

Acho tentador encarar o desenvolvimento às luzes  
dêsse método de ensino. De certo modo, como uma  
pessoa que, num arroubo de entusiasmo, decide estudar  
uma língua estrangeira, um país que toma o caminho  
do desenvolvimento muitas vezes não imagina as difi-  
culdades da tarefa à sua frente. À medida que as difi-  
culdades surgem, quando se torna claro que o preço do  
desenvolvimento é elevado, no que diz respeito aos so-  
frimentos humanos, às pressões sociais, ao abandono da  
conduta e valores tradicionais, etc. a *atividade* pode ser  
reduzida, penosas e contraditórias medidas econômicas  
são adotadas e o desenvolvimento decairá ou talvez seja

paralisado. Por outro lado, se o acréscimo de rendi-  
mento atinge o ponto em que as vantagens do desen-  
volvimento ultrapassam os transtornos que este traz, a  
atividade se torna interessante e é gradativamente au-  
mentada e o país atingirá as metas desenvolvimentistas.  
Esse método é favorável a forçar um tanto a passagem  
nas primeiras etapas do desenvolvimento, para vencer  
as resistências que são, nesta época, mais fortes.<sup>18</sup>

Naturalmente que uma rota muito mais suave para  
o desenvolvimento seria a terceira via do método de  
SIMON, ou seja: empreendendo o desenvolvimento em  
pequenas doses, a princípio, de modo a evitar todos os  
percalços, desde o início. Esse processo pode ser apli-  
cável e é um método excelente, de que se deve cogitar  
de referência a situações encontradas, em pequena es-  
cala, e em projetos de desenvolvimento de comunidades,  
bem como em muitas atividades de assistência técnica  
de caráter educacional. Mas, como vimos na discussão  
da transformação através da imagem grupal, as decisões  
que têm que ser tomadas quando um país subdesen-  
volvido tenta modernizar a sua estrutura social e eco-  
nômica é quase certo implicarem determinada parcela  
de *atitudes molestas*.

Já se evidencia, agora, que não propomos um molde  
rígido de desenvolvimento econômico. Neste capítulo  
identificamos uma força, que por si mesma seria capaz

18. Este método é, em certo sentido, uma versão modificada do  
*método de GERSCHENKRON*. De acordo com o último, um país atra-  
sado compara os lucros esperados do desenvolvimento com a expec-  
tativa do custo implícita no esforço para afastar o retrocesso. No  
*método BERLITZ*, a decisão inicial pode-se firmar tomando como pon-  
to de partida uma ponderação *ex ante* desta natureza; entretanto,  
as ações subsequentes são influenciadas pela experiência do mo-  
mento presente, isto é, pelas sucessivas ponderações *ex post* dos lu-  
cros obtidos em relação ao esforço despendido. Desta forma, o *mé-  
todo BERLITZ* aborda os pontos que, no Capítulo I, criticamos de re-  
ferência à concepção de GERSCHENKRON sobre o desenvolvimento dos  
retardatários.

de favorecer o desenvolvimento seguro: a habilidade para investimento. Contudo, o desenvolvimento econômico pode, de fato, se processar muito mais rapidamente ou com muito menor êxito do que indica este fator básico, em virtude da presença de outras forças positivas e negativas, que descrevemos. A compreensão de como tais forças podem ser respectivamente ativadas ou paralisadas será então a nossa tarefa mais importante. Nossa penetração na teoria do desenvolvimento nos deixou, portanto, com a consciência esclarecida sobre a importância de uma teoria da *estratégia* do desenvolvimento.

## Capítulo 3

### **DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO: UMA CRÍTICA**

#### **É Indispensável o Equilíbrio da Procura?**

A *visão* geral que obtivemos do desenvolvimento deve comprovar, agora, a sua utilidade, ao tratar de importantes medidas de política desenvolvimentista. Será melhor principiar pela revisão de algumas teorias e pontos-de-vista correntes.

É dito, com freqüência, que, apesar de todos os nossos esforços, a Economia não apresentou ainda uma verdadeira teoria do desenvolvimento. Que significação encerra essa frase? Provavelmente, que os economistas não foram capazes de criar, muito menos de estar acordes com um encadeamento de causas e efeitos único e ininterrupto, que explicaria nitidamente a transição do *subdesenvolvimento* para o desenvolvimento. Conquanto essa *falha* seja, de fato, creditada unicamente aos economistas, não se pode negar que, em comparação com as criações elaboradas da teoria do equilíbrio geral e da estática parcial, a nossa dinâmica, especialmente a que trata dos países subdesenvolvidos, apresenta-se, ela mesma, com um aspecto *subdesenvolvido*. Generalizações desafiadoras e discernimentos teóricos são raramente visíveis nos escritos sobre o desenvolvimento econômico. Não obstante, o raciocínio teórico tem sido, no



momento, aplicado a uns poucos problemas intimamente inter-relacionados, tais como o crescimento equilibrado e a determinação das prioridades de investimento. Ambos lidam essencialmente com os processos e os planos de desenvolvimento, o principal assunto do presente ensaio.

Antes de prosseguir, achamos justo advertir o leitor que discordamos profundamente da doutrina do *desenvolvimento equilibrado*. Na realidade, se nos aprofundarmos, por um instante, numa análise introspectiva, foi a experiência de nos encontrar instintivamente tão em desacôrdo com esta teoria que nos fez cientes de haver adquirido uma perspectiva diferente sobre os problemas do desenvolvimento, que talvez valesse a pena investigar sistematicamente.

A teoria do crescimento equilibrado apresenta vários autores e aspectos. Os principais autores são ROSENSTEIN-RODAN, NURKSE, LEWIS e SCITOVSKY.<sup>1</sup> Em uma de suas formas, essa teoria salienta a necessidade de as diversas partes de uma economia em desenvolvimento acertarem o passo para evitar as dificuldades de suprimento. A indústria não deve estar muito avançada em relação à agricultura. As instalações básicas de transporte, energia, abastecimento d'água, etc. — o chamado *capital fixo social* — devem ser supridas em quantidade para suportar e estimular o crescimento da indústria. Deveremos fazer referências mais adiante sobre tais

1. P. N. ROSENSTEIN-RODAN, "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, 53 (junho-setembro, 1943), pág. 205; RAGNAR NURKSE, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Oxford, 1953), cap. 1; TIBOR SCITOVSKY, "Two Concepts of External Economics", *Journal of Political Economy*, 62 (abril, 1954), págs. 143-152. W. A. LEWIS, *Theory of Economic Growth*, págs. 274-283. Os dois primeiros autores salientam o equilíbrio da procura; os dois últimos, o equilíbrio da oferta.

prescrições de equilíbrio entre setores, no curso do desenvolvimento. Antes, porém, nos voltaremos para uma versão da teoria, que é de maior interesse analítico.

Nessa versão, a exigência do desenvolvimento equilibrado parte da procura. Argúi-se que uma empresa nova — digamos, uma fábrica de sapatos — que se mantém por si mesma, num país subdesenvolvido, provavelmente irá à falência: os operários, empregados e proprietários da sapataria, é óbvio, não irão comprar toda a sua produção, enquanto os outros cidadãos se prendem ao *equilíbrio do subdesenvolvimento*, pelo qual são apenas capazes de, conjuntamente, dispor de recursos para a sua própria exígua produção. Por isso, argumenta-se: para possibilitar o desenvolvimento é necessário começar, *de uma só vez e ao mesmo tempo*, uma grande quantidade de indústrias novas, que serão clientes umas das outras, através das compras feitas pelos operários, empregados e proprietários. Por esse motivo, a teoria foi também agora anexada à *teoria do grande impulso*.<sup>2</sup> Um grande impulso poderia, é claro, resultar de um ou de uns poucos grandes projetos, ou de um grande número de projetos de proporções várias, que se engrenassem mutuamente. Evidentemente, é a última alternativa da *teoria do grande impulso*, que está implícita na teoria do desenvolvimento equilibrado.

Como será explicado mais abaixo, a teoria existe também numa versão mais sofismada; vamos, porém, nos deter aqui para alguns comentários críticos fundamentais.

O ponto principal, a meu ver, é que essa teoria falha como teoria desenvolvimentista. *Desenvolvimento*

2. ROSENSTEIN-RODAN, "Notes on the Theory of the Big Push", trabalho apresentado (mimeografado) na Mesa-Redonda da Associação Econômica Internacional (International Economic Association), no Rio de Janeiro, 1957.

presumivelmente significa o processo de *transformação* de um tipo de economia *em* algum outro tipo mais evoluído. Entretanto, desiste-se de tal processo, por inexecutável, pela teoria do desenvolvimento equilibrado, que acha difícil visualizar como o *equilíbrio do subdesenvolvimento* pode ser desfeito em algum ponto. Este argumento é uma reminiscência do paradoxo da corda, que é igualmente forte em toda a extensão e que, por isso, quando esticada, não pode partir em parte alguma primeiro: ou não partirá absolutamente ou cederá de vez. Contudo, como salientou MONTAIGNE, ao considerar este paradoxo, a sua premissa "é contrária à natureza", pois "nada existe no mundo que não apresente uma diferença, por menor que seja".<sup>3</sup>

Omitindo essa *diferença*, a teoria do desenvolvimento equilibrado chega à conclusão que uma economia industrial moderna, autoconcentrada e inteiramente nova, deve sobrepor-se ao estagnado setor tradicional, que, de igual modo, é autoconcentrado. Faz-se imperar aqui a Lei de SAY, *indiferentemente*, em ambas as economias. Isto não é desenvolvimento, nem é sequer a enxertia de alguma coisa nova, que dá vida a uma velha. É um padrão de desenvolvimento absolutamente dualista, semelhante ao que, em Psicologia Infantil, é conhecido como *atividade paralela*. Há, na verdade, exemplos desta espécie de desenvolvimento; são, porém, considerados falhas enormes, tanto do ponto-de-vista social, quanto do econômico. O contraste entre as comunidades indígenas do planalto peruano e a economia litorânea dos mestiços espanhóis ocorre ao pensamento, bem como as tão menosprezadas plantações de tipo encravado e minerações que foram empreendidas, em muitos países subdesenvolvidos, por companhias estran-

3. *Essays*, livro 2, cap. 14.

geiras, como unidades absolutamente autoconcentradas, bem longe do perigo de contaminação pela economia local.

Naturalmente, não era esse o quadro que tinham em mente os autores da teoria. Como poderemos, então, explicar que apresentassem eles modelos tão insatisfatórios? Supomos que o motivo seja que a dificuldade mesma da tarefa do desenvolvimento os levasse a uma solução escapatória. Quantos homens ocidentais de grande experiência, em um país subdesenvolvido, ficaram espantados e desanimaram ante a pobreza, que se estende por toda parte, a ineficácia e a imensidade da obra e os círculos viciosos que se entrelaçam! É grande aí a tentação de abandonar ao seu destino todo esse atraso e sonhar com um tipo de economia inteiramente novo, onde, no dizer do poeta, *tout est ordre et beauté!*

Um dos aspectos mais curiosos desta teoria é o modo pelo qual ela combina uma atitude derrotista acerca das possibilidades das economias subdesenvolvidas com esperanças inteiramente fictícias sobre o seu poder de criação. De um lado, o conceito da economia tradicional como um círculo fechado desfaz a múltipla evidência histórica da penetração fragmentária da indústria, que compete com grande êxito com o artesanato local, bem como dos novos produtos que, no princípio, são importados e depois manufaturados localmente.<sup>4</sup> Também não vê que,

4. VIVIER, num trabalho preparado para o Congresso da Associação Econômica Internacional (International Economic Association) de Roma, 1956 ("Stability and Progress: The Problems of the Poor Countries", no prelo), salientou que, do ponto-de-vista da procura, não se exige o desenvolvimento equilibrado, quando quer que uma nova atividade reduza mais os custos do que aumente a produção, ou substitua mais a importação do que vise à exportação. A sua primeira categoria é realmente demasiado restritiva, pois as atividades que acrescem a produção também podem ser admitidas isoladamente, se se trata da produção de mercadorias novas e muito desejadas, de modo a sua disponibilidade levar a um aumento da

bem ou mal, alguns produtos da moderna civilização industrial — bicicletas, *flashlights*, rádios, cerveja — são sempre considerados suficientemente atrativos, para fazer com que as pessoas deixem de amealhar, restrinjam o consumo habitual, trabalhem com maior afinco, ou aumentem a produção lançada no mercado, a fim de adquiri-los. Do outro lado, porém, de um povo que é julgado incapaz de fazer qualquer dessas coisas e que, dêste modo, se mostra absolutamente desinteressado da transformação e satisfeito com o que possui, espera-se poder manifestar a capacidade de direção e de empreendimento suficiente, para estabelecer, simultaneamente, um parque industrial inteiro, que irá incrementar a produção recíproca! Bem, eis a maior exprobração que fazemos à teoria do desenvolvimento equilibrado: a sua aplicação exige uma soma enorme justamente daquelas qualidades, das quais mostramos existir um suprimento limitado nos países subdesenvolvidos. É de todo inconcebível que uma economia de primeira etapa pudesse galgar uma *segunda* etapa com as suas próprias forças, ou mesmo com pequeno auxílio do exterior; sem a total colonização estrangeira a tarefa pareceria desesperadora. Como diz SINGER: “As vantagens do desenvolvimento múltiplo podem constituir agradável leitura para economistas; na realidade, porém, são novidades sombrias para os países subdesenvolvidos. Faltam, em geral, os recursos para o desenvolvimento simultâneo em muitas frentes de batalha”.<sup>5</sup> Em outras palavras, se um país estivesse em condições de aplicar a doutrina

procura de rendimento. Ver, a respeito dêste assunto, J. J. SPENGLER, “Product Adding versus Product-Replacing Innovations”, *Kyklos*, 3 (1957), págs. 249-280. Ver também Capítulo 7 do presente livro.

5. SINGER, “Economic Progress in Underdeveloped Countries”, págs. 7-8.

do desenvolvimento equilibrado, então, preliminarmente, não seria um país subdesenvolvido.

É possível que a teoria do desenvolvimento se inspirasse numa variante da análise keynesiana da baixa repentina dos preços.<sup>6</sup> Numa situação do equilíbrio de subemprego, a lógica da intervenção estatal pode ser posta nos seguintes termos: um ato isolado de produção crescente de uma única firma não é possível ser *validado* pelo mercado, desde que a procura, gerada pelo aumento da produção e pelos seus efeitos multiplicadores, não irá recair sobre a produção da firma; o que é necessário para conseguir expectativas otimistas e, com isto, satisfazê-las é o aumento simultâneo da produção de muitas firmas. Tal simultaneidade, por sua vez, só pode ser conseguida se um acréscimo substancial das despesas do consumidor, induzido pela política fiscal, proporcionar guias alfandegárias para os fabricantes e levar a uma recuperação generalizada da produção.

Vê-se agora ser a teoria do desenvolvimento equilibrado, essencialmente, a aplicação do subdesenvolvimento de uma terapia originalmente destinada a uma situação de subemprego. Durante as oscilações cíclicas da alta, uma recuperação equilibrada da atividade econômica é, de fato, possível, pois as indústrias, as máquinas, os gerentes e operários, bem como os hábitos de consumo, estão todos presentes, somente à espera, para reassumir e desempenhar as funções temporariamente interrompidas. No estado de subdesenvolvimento, obviamente, isto não se verifica e a solução simultânea, portanto, está fora do alcance, quer ou não o Governo venha em auxílio.

6. DOMAR, “Investment and Monopolies”, em *Income, Employment and Public Policy* (New York, 1948), págs. 49-57, e W. J. BAUMOL, *Welfare Economics and the Theory of the State* (Cambridge, Massachusetts, 1952), págs. 96-97.



A última cláusula é importante, pois a doutrina do desenvolvimento equilibrado é geralmente invocada como justificativa para o sentido de governo centralizado e coordenador do processo de desenvolvimento. Mas, tal justificativa dificilmente convence. Uma tarefa que o empreendimento privado ou que os valores do mercado sejam incapazes de realizar não se torna, *ipso facto*, idealmente adequada à execução pelas autoridades públicas. Temos de reconhecer que obras há que simplesmente excedem a capacidade de um grupo social, não importa a quem sejam confiadas. O desenvolvimento equilibrado, no sentido de desenvolvimento simultâneo, múltiplo, parece ser uma delas.<sup>7</sup>

### O Paradoxo da Doutrina da Internação

De acôrdo com a teoria do desenvolvimento equilibrado, que até agora comentamos, o papel do Estado é assegurar aquela simultaneidade de investimentos numa ampla variedade de empreendimentos, que se consideram necessários para garantir o bom êxito das emprêsas particulares. Uma versão mais sofismada dessa doutrina e do desempenho atribuído à ação estatal analisa preferentemente as previsões às prováveis ações dos empreendedores. Assevera que, sob o sistema do empreendimento privado, os empresários, nos países subdesenvolvidos, investirão muito menos do que o conveniente do ponto-de-vista social. A razão é que produtores privados atômicos não podem declarar, com precisão, as economias externas a que as suas atividades dão ensejo, ou que não conseguem prever as repercussões que os tornarão, eventualmente, consignatários de economias

7. Ver, no Capítulo 4, *O Desenvolvimento como uma Cadeia de Desequilíbrios*.

externas para outras firmas, que, porém, para eles próprios, são internas.<sup>8</sup> Os cálculos de lucro privado fatalmente subestimam as vantagens sociais presentes. Na opinião de ROSENSTEIN-RODAN, as previsões pessimistas dos empreendedores são certas, enquanto se mantiverem como produtores dinâmicos; na de SCITOVSKY, estão erradas, desde que eles, eventualmente, vão se tornar recebedores de economias pecuniárias externas. Mas, as conclusões são similares em ambos os casos. A produção deve ser integrada e centralmente planejada como se fôra ocorrer em um único *trust*, pois, só neste caso, as economias externas hão de ser *internadas* com uma conseqüente revisão da estimativa de lucros, tendente para a alta.

Em certo sentido, esta teoria nada mais é do que uma variante da doutrina do desenvolvimento equilibrado. Estatui: se dez projetos pudessem ser empreendidos conjuntamente, prestando-se mutuamente a subsidiar a procura, cada um deles seria mais proveitoso do que o mesmo projeto realizado isoladamente. Atendendo-se às premissas estabelecidas, está indubitavelmente certo. Mas, também é verdade que um país não pode empreender um número qualquer de projetos somente porque se mostrariam lucrativos se ele os realizasse. Em qualquer ocasião, a capacidade desenvolvimentista disponível de um país institui uma espécie de teto de referência à quantidade de projetos que podem ser empreendidos simultaneamente.

Não obstante, em admitindo certo grau de flexibilidade, seria justo inquirir se a centralização das deliberações inversionistas tenderia a promover o desen-

8. A primeira situação é descrição de ROSENSTEIN-RODAN, a última por SCITOVSKY. Para maiores referências, ver nota 1 deste Capítulo.

volvimento? Realmente, será verdade que quanto mais ampla fôr a área sobre a qual recaia a internação tanto maior haverá de ser o incentivo à inversão? Seria este o caso, se *tôdas* as repercussões incluem perdas (deseconomias pecuniárias externas), estas serão internadas com os ganhos e não saberemos ao certo em que isto resultará.<sup>9</sup>

O caso do plano de inversão centralizado como promotor de desenvolvimento, por si, convenceria, de fato, totalmente, se permitisse ser a produção organizada de tal maneira *que somente se internassem as economias externas*, enquanto que *tôdas* as deseconomias externas e os custos sociais resultantes de novas empresas permanecessem estritamente fora da órbita da autoridade central, ou fôssem negligenciáveis. Nessa eventualidade, teríamos, realmente, um sistema profundamente dinâmico; mas a questão é: pode isto ser feito? Ainda aqui, a imagem que os autores da doutrina da *internação* tinham na mente deve ter sido a de um setor econômico atrasado, que seria simplesmente desprezado por completo e um vigoroso setor novo a ser construído, desde os alicerces, e isoladamente; desta forma, todos aqueles que, possivelmente, viessem a ter prejuízos no curso do processo de desenvolvimento, presumem-se efetivamente afastados. Não excluimos a possibilidade de ser o quadro fantásticamente realista, em determinadas situações especiais, tais sejam a reconstituição de uma economia devastada pela guerra, o desenvolvimento de regiões *não desenvolvidas*, e áreas abertas através de esquemas de colonização. Aí a repercussão sobre atividades produtivas existentes pode ser de pouca importância, com-

9. No trabalho citado em <sup>na</sup>a nota 4 deste Capítulo, VINER salienta também que as economias externas devem ser levadas em consideração.

parada com a interdependência mútua das novas atividades, que torna o planejamento conjunto essencial. Mas, em regra geral, o desenvolvimento econômico significa mais transformação do que criação *ex novo*; acarreta a ruptura dos tradicionais sistemas de vida, de produção dos processos de realização, em cuja ocorrência sempre houve muitos danos; os conhecimentos antigos tornam-se obsoletos, o velho comércio se arruína, os novos-ricos invadem a cidade, multiplicam-se os crimes e suicídios, etc. etc. E a esses males sociais muitos outros devem-se acrescentar, desde a poluição do ar até o desemprego. Tanto é assim, que um livro inteiro foi recentemente dedicado à análise minuciosa desses problemas.<sup>10</sup>

O efeito paradoxal da doutrina da internação está transparecendo. Encareceu-se muitas vezes a urgência de o Estado assumir a responsabilidade no domínio econômico, não para dar maior ímpeto ao desenvolvimento, através da elevação de todos os lucros, mas para *incluir alguns dos custos sociais no cálculo econômico* e, assim, moderar a implacabilidade e poder de destruição do desenvolvimento capitalista. Presumivelmente, os defensores dessa causa pensavam que valesse sacrificar um tanto da rapidez do processo da destruição criadora, se esta se pudesse tornar um pouco menos devastadora dos valores espirituais, culturais e materiais. E, admite-se, o maior obstáculo à industrialização rápida dos países subdesenvolvidos do presente consiste precisamente no fato de não estarem os mesmos preparados para acarretar os encargos sociais, que se associaram tão espetacularmente a tal processo, nos primórdios do século XIX, na Europa Ocidental. Estão forçando a jovem classe

10. K. WILLIAM KAPP, *The Social Costs of Private Enterprise*. Cambridge, Massachusetts, 1950.

empreendedora (bem como os contribuintes em geral) a internar uma grande parte desses encargos através da previdência social, salário mínimo e legislação trabalhista avançados, da habitação a baixo custo facilitada e outras medidas de *bem-estar social* semelhantes.

### Diferentes Tipos de Internação e seus Efeitos sobre o Desenvolvimento

É tentador fazer uma pequena digressão e conjecturar a respeito do provável efeito sobre o desenvolvimento, especialmente em relação à sua rapidez e natureza, de diversas providências institucionais referentes à *internação de economias e deseconomias externas*. Historicamente, houve algumas modificações características na interpretação, mediante a qual os informes sobre os benefícios sociais e os encargos derivados das transformações econômicas são apresentados e entram nos cálculos daqueles que fomentam as decisões.

Sob o regime corporativo, por exemplo, a inovação na produção de qualquer mercadoria só poderia ser encaminhada por alguém que já se houvesse ocupado da sua produção pelo processo antigo. Como sabemos, através de SCHUMPETER, esse fato por si mesmo militaria contra muitas inovações, que poderiam tornar inúteis aptidões penosamente adquiridas e valioso equipamento obsoleto. Além do mais, ainda que o indivíduo, membro da corporação, planejasse uma alteração importante no método de produção ou uma substancial modificação do produto, normalmente teria que obter a autorização explícita da corporação, que não estaria disposta a encorajar inovações que poderiam causar graves danos aos interesses dos seus filiados. HECKSCHER cita uma ordenação oral do fim do século XII, na França: "Se um tecelão resolve produzir uma peça, de acordo com a sua

imaginação própria, não deve colocá-la no tear, e sim obter a permissão dos juizes togados para empregar o número de fios e no comprimento que deseja, depois de haver sido a questão submetida à consideração de quatro dos mais velhos comerciantes e quatro dos mais antigos tecelões da corporação."<sup>11</sup> A introdução de novos produtos era mais difícil de controlar que a dos métodos aperfeiçoados; entretanto, freqüentemente eram também feitas tentativas neste sentido. Por exemplo, a manufatura de botões cobertos de pano tecido, que competia com a espécie daqueles de pontos feitos à mão, era proibida, por volta da mesma época, sob o fundamento de que tal manufatura "levaria à destruição total de uma coletividade, constituída de um grande número de trabalhadores, cuja subsistência depende inteiramente da profissão".<sup>12</sup> Dêsse modo, então, as deseconomias externas de inovações foram inteiramente levadas em conta pelo sistema de corporações e, até o ponto em que os regulamentos vigoraram, o progresso tecnológico fôra seriamente impedido.

Esse sistema caiu precisamente para dar lugar a outro, que não exigia esta espécie de internamento e que se demonstrou, por isso, muitíssimo mais dinâmico. Quando qualquer tem capacidade para registrar uma firma comercial ou uma indústria, pode tirar vantagem dos últimos inventos e inovações e os danos sofridos pelos produtores tradicionais não lhe dizem respeito. Melhor ainda, se há importantes repercussões de proveito mútuo e relações complementares entre duas linhas de produção, o sistema capitalista geralmente

11. E. F. HECKSCHER, *Mercantilism* (Londres, ed. Allen Unwin, 1935), I, pág. 171.

12. Citado em E. LEVASSEUR, *Histoire des Classes Ouvrières en France Avant 1789* (Paris, 1859), 2, pág. 332.



(isto é, na ausência da mais estrita espécie de legislação *antitrust*) não impõe obstáculo algum à combinação de tais atividades numa firma única. De forma que, do ponto-de-vista dos incentivos do investimento, o regime capitalista, especialmente como vigorava no século XIX, é difícil de vencer: havia um mínimo de internamento de deseconomias externas e não havia limite de internamento de economias pecuniárias externas, através de aquisições, combinações ou fusões de atividades econômicas intimamente correlatas. Finalmente, o Estado provia importantes economias externas promovendo a justiça, a ordem, a educação básica e algumas outras utilidades públicas. E, mesmo assim, as economias externas, com certeza ali existentes, que não podiam ser apropriadas pelo empresário individualmente, o balanço entre os prejuízos sociais que ele causava, aos quais, porém, escapava e os benefícios sociais que deixava de transformar em lucros, provavelmente favoreciam muitos empreendedores. Isso se verificava especialmente no que diz respeito à introdução de novos produtos, que competiam com bom êxito com substitutos liquidados, e de nova técnica, que resultava no abandono de métodos tradicionais. Em outras palavras, foi a singular carência de internamento, implícita no sistema de empresa privada — o modo pelo qual as instituições dêste sistema *escondiam* dos empresários certos prejuízos — a grande responsável pelas dinâmicas transformações econômicas que ocorreram. Concorde-se ter tal expansão do progresso, no século XIX, pouca coisa em comum com a *Mão Invisível* de ADAM SMITH; lembra muito mais o *List der Vernunft* de HEGEL.

Consideraremos agora como a norma do internamento, própria para prevalecer na economia dirigida e centralmente planejada, afetará sua capacidade de de-

seenvolvimento econômico. Em tal economia deliberativa, o internamento se supõe total, de referência ao que, nas economias capitalistas, aparece como economias e deseconomias externas. Assim, se a espécie de desenvolvimento experimentada pelas economias capitalistas pode ser amplamente interpretada como uma consequência da falta de internamento, uma economia que realizou o internamento provavelmente apresentará uma história diferente do desenvolvimento.

Em primeiro lugar, tendo-se em vista que as deliberações da produção, nessa economia, serão possivelmente tomadas, em grande parte, numa referência de âmbito industrial, os interesses das firmas existentes serão cabalmente levados em consideração.<sup>13</sup> Os que dirigem uma indústria tendem a se identificar com tais firmas, com seus operários e com o valor não-amortizado de suas máquinas, e não estão propensos a favorecer transformações que provocam rupturas, que iriam interferir em planos cuidadosamente estabelecidos e que também deixariam prematuramente obsoletos habilidades e equipamentos. A êsse respeito, portanto, a economia planejada se inclina a proceder de modo muito semelhante ao sistema corporativo; o processo de *destruição criadora* lhe é constitucionalmente estranho, porque destruição, aqui, significa autodestruição mais do que destruição de outrem. Bem considerados, os interesses das firmas existentes tenderão a evitar constantes modificações no destino e na qualidade dos bens de consumo, ou a introdução freqüente de substitutos, que poderiam satisfazer os caprichos loucos do público consumidor, mas que pode-

13. Desde que não sejam obviamente antiquados. Por exemplo, a existência do transporte por meio de tração animal (carroça, carro-de-boi) não impede, absolutamente, o desenvolvimento da produção de veículos motorizados.

riam destruir esquemas de produção e danificar os valores de uma porção do patrimônio material e humano do país.<sup>14</sup>

Há mais razões gerais para crer que uma economia, onde o fomento das decisões de investimento é centralizado, não é provável ser especificamente contrária ao empreendimento de certos processos de inovação. Suponhamos que a adoção de determinada inovação melhore as finanças de *A* e piore as de *B*. Então, de acordo com a economia do bem-estar, um modo de provar a desejabilidade social da aceitação da inovação é averiguar se *A* consegue *subornar B* e admitir a inovação e ainda continuar em melhor situação que antes. Como foi justamente salientado no exame dessa compensação ou prova do *suborno*, não é suficiente declarar que a prova *podia* ser satisfeita: a indenização deve ser realmente paga, se quisermos ter a certeza de que o bem-estar geral não foi prejudicado em consequência da inovação.<sup>15</sup>

Surge, entretanto, aqui, uma questão adicional a que os economistas do bem-estar, não lhes competindo

14. Tais tendências também atuam em determinados ramos altamente oligopólicos da indústria, no regime capitalista. Mas não se manifestam em muitos outros ramos e onde existem são combatidas e até dominadas por outras forças que agem em sentido contrário, em consequência da falta de internação generalizada.

15. Esta prova foi estabelecida por KALDOR em "Welfare Propositions in Economics", *Economic Journal*, 49 (setembro, 1939), págs. 549-552, e aperfeiçoada por SCITOVSKY, em "A Note on Welfare Propositions in Economics", *Review of Economic Studies*, 9 (novembro, 1941), págs. 77-88; a exigência de que a recompensa seja, realmente, paga, foi primeiro salientada por BAUMOL, "Community Indifference", *Review of Economic Studies*, 14 (1946-47), págs. 44-48. Esta discussão transferiu-se, desde então, para um campo muito mais pleno de sofismas; para o nosso objetivo, entretanto, é suficiente relembrar essas primeiras contribuições. Para um bom exame do *moderno bem-estar econômico* e referências bibliográficas, ver F. M. BATOR, "The Simple Analytics of Welfare Maximization", *American Economic Review*, 47 (março, 1957), págs. 22-59.

os problemas do desenvolvimento, não deram atenção:<sup>16</sup> Supondo que *A*, que representa aquele a quem a inovação deve beneficiar, seja também quem a encaminhe, teria ele ainda motivo para assim agir, *se soubesse antecipadamente que a indenização teria que ser paga?* Em muitos casos isso pareceria pouco provável. Ainda que *A* pudesse incrementar as suas finanças, pode considerar que não valha a pena, por causa da incerteza, dedicar-se a uma obra cuja recompensa é de escala drasticamente baixa. Do mesmo modo, se as decisões sobre inovações são centralizadas, pode-se declinar de muitas deliberações inovadoras cujos prós não ultrapassem os contras por uma ampla margem.

Pode-se sustentar que o internamento exerce, nesse caso, a função inibidora de inovações que acarretariam lucros privados, mas não benefícios sociais. Foi este, na verdade, o clamor contra as corporações. Na prática, entretanto, o internamento tende a resultar na superestimativa das perdas previstas, pois é da natureza da maioria das inovações que os beneficiários sejam anônimos, inarticulados e inconscientes dos benefícios a acumular (abrange inclusive, entre outros, os consumidores nascituros), enquanto que os que tendem a perder com as inovações representam direitos adquiridos que falam alto.

Pode-se esperar, portanto, de uma sociedade que centraliza as decisões de investimento, que esteja predisposta contra inovações, cuja adoção possa causar prejuízos a operadores existentes, por exemplo, através de melhorias na finalidade e na qualidade da produção em curso, ou do aumento de variedades pela admissão de

16. Com exceção de J. E. MEADE, que cita o problema da falta de estímulo, provindo da compensação, em *Trade and Welfare* (Londres, 1955), pág. 78.

sucedâneos. Por outro lado, não haveria semelhante relutância no empreender a produção de artigos inteiramente novos, que não representassem sucedâneos de mercadoria já existentes, ou de bens de produção, cujo eventual impacto sobre os produtores atuais é difícil avaliar. É interessante observar que essas conclusões se ajustam muito bem aos marcos de sucesso e de falhas da economia soviética.

Assim, a internação possivelmente influenciará o curso do desenvolvimento de um país, de modo benéfico em alguns setores e desfavoravelmente em outros: o resultado líquido ou neto não está absolutamente claro. Mesmo abstraindo-se o fato de que o internamento, em si, não possa, da noite para o dia, incrementar a capacidade de ação desenvolvimentista de um país, é pouco provável que leve a uma revisão *geral* de estimativas de aproveitamento com tendência para a alta, porque as deseconomias externas são inevitavelmente internadas junto com as economias. Para conseguir tal revisão altista e para se convencerem de que devem tentar dar o sinal de partida do páreo do seu desenvolvimento, as economias centralizadas encontram fartos recursos no velho estratagema capitalista de excluir dos cálculos econômicos uma quantidade de custos sociais, que estão incorrendo no processo de desenvolvimento. Em consequência, bem podem conseguir o desenvolvimento acelerado; não pondo em prática o internamento, e sim renegando-o.

## DESENVOLVIMENTO NÃO-EQUILIBRADO: UMA DEFESA

### É Indispensável o Equilíbrio da Oferta?

CRITICAMOS no último capítulo a idéia de que o desenvolvimento se deva verificar simultaneamente em muitas atividades para proporcionar o elemento do *apoio mútuo*, que, só ele, tornará possível desobstruir o mercado dos produtos recém-criados. Tendo-nos desembaraçado desta *pura* teoria do desenvolvimento equilibrado, precisamos ainda examinar uma versão muito menos rigorosa, aquela que insiste que, se o desenvolvimento não há de ser impedido, os vários setores de uma economia deverão crescer conjuntamente em certa (não necessariamente idêntica) proporção; nenhuma área deveria avançar demais, não por causa da procura e sim em virtude da oferta ou considerações *estruturais*. Por exemplo, se a indústria secundária se desenvolve, o *input* de alimento e de matéria-prima requerido pelos operários e pelas máquinas subirá; se alguns destes elementos necessários são importados, então o aumento da exportação é indispensável, etc. etc.

Dessa forma, a teoria do desenvolvimento equilibrado é essencialmente um ensaio de estatística comparativa retrospectiva. Se observarmos uma economia que haja



experimentado o desenvolvimento em duas épocas diferentes no tempo, acharemos, certamente, que uma parte muito grande desta impulsionou: a indústria e a agricultura, indústrias de bens de produção e de bens de consumo, o número de carros em trânsito e de milhas de ferrovias, cada qual na sua respectiva média anual de índice de crescimento. Mas, certamente, os componentes individuais da economia não terão crescido nas mesmas proporções, por todo o período revisto. Exatamente como na procura o mercado pode absorver acréscimos da produção *não-balanceados*, em virtude de inovações que reduzem os custos de novos produtos e de substitutivos da importação, também podemos encontrar impulsos isolados do lado da oferta, à medida que os rendimentos são redistribuídos entre os que os utilizam, através de modificações do preço e às custas de algumas deficiências temporárias e desequilíbrios no balanço de pagamentos, ou em outra parte qualquer. De fato, o desenvolvimento, decerto, se processou por esta forma: o crescimento comunicando-se dos setores principais da economia para os setores-satélites de uma indústria a outra, de uma a outra empresa. Em outras palavras, o desenvolvimento equilibrado, que se revela nos dois instantâneos fotográficos, tirados em dois períodos de tempo diferentes, representa o resultado final de uma série de avanços desiguais de um setor, seguido pelos outros setores que o procuram alcançar. Se a corrida para atingi-lo ultrapassa a meta, como sói acontecer, está então firmado o passo para maiores progressos adicionais. A vantagem desta espécie de balanço de progresso sobre o *desenvolvimento equilibrado*, onde todas as atividades se expandem em perfeita consonância umas com as outras, é que deixa um raio de ação considerável às deliberações de investimento induzido e

economiza, portanto, o recurso básico escasso, isto é, o genuíno fomentar de decisões.

A economia clássica, conquanto não tivesse uma visão tão positiva dos desequilíbrios do processo de desenvolvimento, pelo menos jamais se preocupou muito com os mesmos, porque estava vazada nos preços e no *animus lucrandi*, como o móvel para eliminar, rápida e seguramente, quaisquer desequilíbrios estruturais que viessem a surgir no curso do desenvolvimento. Os críticos da economia clássica, por outro lado, sempre apontaram casos em que essas *fôrças do mercado* não agiriam com o ímpeto e a urgência apropriados. Estando assim convictos de que o processo de adaptação está cercado de obstáculos, virtualmente insuperáveis, alguns comentaristas, muito naturalmente, adotaram o ponto-de-vista derrotista que o desenvolvimento deve ser equilibrado de início, ou então não se dará.

Tal desígnio de perfeição é não somente impraticável, como também anti-econômico. Não devemos sacrificar a apreciável marcha do desenvolvimento trazida à cena pelo crescimento não-equilibrado, especialmente se já ultrapassamos a visão excessivamente estreita do processo de adaptação que, por muito tempo, dominou a literatura econômica.

A tradição parece exigir que os economistas discorram eternamente sobre a questão se, em qualquer situação de desequilíbrio, as *fôrças do mercado agindo sòzinhas* são capazes de restabelecer o equilíbrio. Na verdade, é um assunto interessante. Mas, na qualidade de cientistas sociais, devemos certamente formular a questão mais ampla: é possível corrigir, afinal, a situação de desequilíbrio pelas fôrças fora do mercado ou do mercado, ou pela ação conjunta de ambas? *A nossa contenda é que as fôrças fora do mercado não são necessariamente menos "automáticas" do que aquelas do mer-*

cado. Com certeza, a quase monótona regularidade com que os economistas intervencionistas se apresentaram — e com a qual agiram as autoridades — quando as forças do mercado não desempenharam a tarefa de modo adequado, comprova que não devemos confiar exclusivamente no símbolo dos preços e naqueles que elevam o proveito ao máximo, para nos livrar de contrariedades.<sup>1</sup>

O caso do desenvolvimento não-equilibrado figura bem o assunto. Quando surgem dificuldades de oferta no curso de desigual progresso de setores — tais como educação e utilidades públicas em que a empresa privada não atua, as autoridades públicas são fortemente pressionadas a *tomar alguma providência*; e, desde que o desejo de sobrevivência política é pelo menos uma força motriz tão forte quanto o *animus lucrandi*, podemos, via de regra, esperar que a ação corretiva seja aplicada.<sup>2</sup>

Não se deduz daí que qualquer desequilíbrio, seja ele qual for, será resolvido pela combinação das forças

1. Alguns tradicionais processos de equilíbrio não podiam dispensar por completo o auxílio de fatores fora do mercado. Assim, o restabelecimento do equilíbrio do balanço de pagamentos e esmorecimento do ciclo comercial dependeram, por muito tempo, da perfeita aplicação da taxa de juros pelo Banco Central, como reação aos desequilíbrios crescentes. Mas, este desempenho do Banco Central foi geralmente considerado como exceção da regra; e, segundo o pensamento de muitos economistas, o Presidente do Banco Central tornou-se uma espécie de membro honorário das forças do mercado.

2. Os desequilíbrios de setores constituíram um feito conspícuo do desenvolvimento econômico russo. As dificuldades daí resultantes foram descritas pelos escritores soviéticos como *contradições não antagônicas*, que não só se admitem existir, como também só aparentemente desempenham uma função assinalada, útil e corretiva. "O aspecto característico de nossas dificuldades e contradições consiste exatamente no fato de elas mesmas nos indicarem as bases e os meios de resolvê-las." V. Kozlovskii, *Antagonisticheskie i neantagonisticheskie protivorechiia* (Moscou, Moskovskii Rabochii, 1954), pág. 70. Essas contradições *não-antagônicas* que são sucessivamente dominadas pela ação administrativa do Partido Comunista e pelo Governo se opõem às contradições *antagônicas*, que dizem afligir o capitalismo e que só se podem solucionar pela revolução.

fora e dentro do mercado. Mas, se uma comunidade não pode gerar as decisões *induzidas* e as ações necessárias ao trato dos desequilíbrios da oferta, que aparecem no decorrer do crescimento desigual, então não vejo muita razão para crer que seja ela capaz de encetar decisões *autônomas* requeridas pelo desenvolvimento equilibrado. De outra maneira, se o processo de adaptação falha completamente, é sinal que a comunidade rejeita o desenvolvimento econômico como objetivo acima de suas forças.

A inclusão de possíveis reações de forças fora do mercado não serve apenas para tornar a análise econômica mais realista. Protege-nos também contra uma falsa corrente de pensamento, que é muito comum na economia do desenvolvimento e da qual a doutrina do desenvolvimento equilibrado é, em si mesma, uma excelente representação. De acordo com esse raciocínio, faz-se a seleção de algumas finalidades da política econômica que aparentemente ser bastante desejadas; então, prova-se que tal objetivo não pode ser alcançado pela atuação das forças do mercado e conclui-se que a ação estatal certamente o atingirá. Essa conclusão é visivelmente um *non sequitur*. O fato de empreendedores privados serem incapazes, ou não estarem dispostos a determinadas realizações, que desejaríamos fossem executadas, não implica, não, a garantia de que o Governo possa efetuar-las. Devemos verificar se esses empreendimentos são passíveis de ser satisfatoriamente realizados pelas autoridades públicas, que agem, afinal, na mesma sociedade que os empresários.<sup>3</sup>

3. Muitos dos mesmos princípios foram realçados por BAUER e YAMEY a respeito da promoção estatal do empreendimento industrial: "A falta absoluta de empreendimento de um país não estabelece, por si mesma, a presunção de tal iniciativa no setor

## O Desenvolvimento como uma Cadeia de Desequilíbrios

Como ficou demonstrado, a teoria do desenvolvimento equilibrado resulta da comparação do ponto inicial do equilíbrio do subdesenvolvimento com outro ponto em que o desenvolvimento terá sido praticamente realizado. Certa impaciência em relação ao processo que fica entre esses dois marcos — isto é, o processo desenvolvimentista — se evidencia na seguinte citação de um muito divulgado artigo de SCIROVSKY:

Os lucros são sinais de desequilíbrio; e a magnitude dos lucros na livre concorrência pode ser vista como um índice brutal do grau de desequilíbrio. Os proventos de uma indústria sob a livre concorrência levam ao investimento nesta indústria, e o investimento, por seu turno, tende a eliminar os lucros que a estimularam. Até aí, então, o investimento tende a se aproximar do equilíbrio. O mesmo investimento, entretanto, pode elevar... os lucros de outras indústrias e, a esta altura, se afasta do equilíbrio... Os lucros da indústria B, criados pelo preço rebaixado do fator A, clamam pelo investimento e expansão na indústria B, de que resultará o aumento da procura da indústria B pelo produto da indústria A. Isso, por sua vez, determinará a elevação dos lucros e exigirá maior investimento e expansão de A. E o equilíbrio só será atingido quando sucessivas doses

público", *Underdeveloped Countries*, pág. 161. Entretanto, não acompanhamos as conclusões que os autores traçam para o desempenho do Governo no desenvolvimento econômico. Ver Capítulos 8 e 11 deste livro.

de investimento e expansão nas duas indústrias levarem à eliminação simultânea do investimento em ambas. Só então, nesta etapa, é que... a soma de investimento lucrativo da indústria A será também uma quantia socialmente desejável. A quantidade é visivelmente maior do que aquela que é proveitosa no primeiro estágio, antes que a indústria B haja se adaptado. Podemos concluir, portanto, que, quando um investimento dá ensejo à elevação de economias pecuniárias externas, a capacidade lucrativa privada jaz abaixo da desejabilidade social.<sup>4</sup>

A meu ver, a primeira parte desse tópico é o retrato mais fiel de como o desenvolvimento se estabelece e processa; SCIROVSKY, porém, considerando os processos que descreve desnecessariamente laboriosos, propõe encurtá-los e alcançar, de um pulo só, um novo ponto de equilíbrio, onde a *eliminação do investimento* se verifique. Mas, na realidade, o desenvolvimento é um processo extenso, durante o qual a interação da modalidade descrita por SCIROVSKY se manifesta não só entre duas indústrias, porém de alto a baixo e em volta de toda uma matriz de rendimento-produção da economia e por muitas décadas. Para que alvo, em tão virtualmente infinita seqüência de repercussões, podemos atirar? Que etapas de expansão intermédias devemos omitir e que estágios normalmente sucessivos combinar? Algumas omissões e associações serão possíveis, não mais, porém, do que com o simples intuito de provocar o desenvolvimento aqui e ali. Em regra geral, a política desenvolvimentista deve-se interessar mais pela criteriosa

4. *Two Concepts of External Economics*, págs. 148-149.



fixação de espécie de seqüências e repercussões, tão bem apresentadas por SCRTOVSKY, do que por qualquer tentativa para suprimi-las. Explicando melhor, o nosso objetivo deve ser antes *conservar* do que eliminar os desequilíbrios, de que são sintomas os lucros e perdas na economia competitiva. Se a economia se desejar manter ativa, o papel da política desenvolvimentista é conservar as tensões, as desproporções e os desequilíbrios. Tal pesadelo da economia do equilíbrio, essa trama infinitamente tecida, é a *espécie* de engrenagem que devemos considerar como um inestimável auxílio para o processo do desenvolvimento.

Por isso, a seqüência que *afasta do equilíbrio* é exatamente uma norma ideal de desenvolvimento, em nosso ponto-de-vista; pois, cada movimento da série é induzido por um desequilíbrio prévio e gera, por sua vez, um novo desequilíbrio, que exige uma nova movimentação. Isto se verifica pelo fato de a expansão da indústria *A* encaminhar a economias estranhas a *A*, porém, apropriáveis por *B*, enquanto a conseqüente expansão de *B* acarreta economias alheias a *B*, contudo, subseqüentemente internas a *A* (ou a *C*, naquele gênero), e assim por diante. A cada passo, uma indústria tira vantagem de economias externas criadas pela expansão prévia e, ao mesmo tempo, forma novas economias externas a serem exploradas por outros operadores.<sup>5</sup>

No exemplo de SCRTOVSKY, essas economias externas são essencialmente causadas pelas capacidades completivas de produção de um ou outro tipo e assim teremos voltado ao efeito completivo do investimento, que já foi evocado no Capítulo 2, como um processo que tornaria

5. Note-se que a capacidade lucrativa privada só não corresponde à desejabilidade social de qualquer empresa quando a sua produção de economias externas excede o input derivado de outros empreendimentos.

as deliberações inversoras especialmente fáceis ou irresistíveis. Estiverámo-nos referindo à característica promotora de investimento do investimento, não indiretamente, através das poupanças adicionais dos rendimentos criados pelo investimento, mas através do contato direto ou *contágio*.

A capacidade complementária da técnica, no sentido restrito, define-se geralmente como a situação em que um acréscimo na produção da utilidade *A* baixa o custo marginal da produção da utilidade *B*. Isto ocorrerá tipicamente em conseqüência das seguintes situações:

- a) porque *A* é um rendimento de *B* e é produzida sob condições de custos decrescentes;
- b) porque *B* é um rendimento de *A* e ele mesmo é criado em condições de custos decrescentes;
- c) porque *A* e *B* são produtos correlatos (ou porque *B* é um subproduto de *A*) e são produzidos sob custos decrescentes.

Pelo fato de situações que tais serem, há muito, familiares aos economistas, a capacidade completiva é, muitas vezes, associada a economias de escala de produção.<sup>6</sup> Mas, não há necessidade de interpretação tão restritiva. Podemos definir assim a capacidade completiva: qualquer situação na qual um aumento da procura da utilidade *A* e o conseqüente acréscimo na sua produção provoca uma procura intensificada da utilidade *B* e no seu preço corrente. Isso acontece não somente quando a conexão entre as duas utilidades se faz *via*

6. W. FELLNER, *Trends and Cycles in Economic Activity* (New York, 1956), págs. 199-200. N. S. BUCHANAN e H. S. ELLIS, *Approaches to Economic Development* (New York, 1955), págs. 279-280.

processo de produção. A conexão entre *A* e *B* pode se dar também porque o *uso* acrescido de *A* gere maior procura de *B*. Não cogitamos aqui dos casos em que *A* e *B* devam ser empregados conjuntamente, em proporções fixas. Aí, não teria muito sentido dizer que a procura de *A* e o subsequente aumento de sua produção servem de incentivo à produção de *B*, pois é antes a procura do bem ou do serviço, em que *A* e *B* entram conjuntamente, que explica a procura de ambos os produtos. Esse é o conhecido caso da procura derivada. Mas, há muitas situações, no decorrer do desenvolvimento econômico, onde a eficácia crescente de uma utilidade não *força* o aumento *simultâneo* da oferta de outra utilidade, porém, *induz lentamente*, através de uma espécie liberal de ação completiva corrente, a tendência para a alta na tabela da sua procura. O fenômeno foi descrito sob o rótulo apropriado de *necessidade acarretada*<sup>7</sup>; VEBLEN observou-o há muito tempo, e sintetizou-o, ao declarar: "a invenção é a mãe da necessidade", em vez de *vice versa*.

Um exemplo do tipo rígido de capacidade completiva empregada (melhor dita *procura derivada*) é o cimento e a estaca metálica de refôrço na construção, diz-se, de edifícios comerciais do centro da cidade. Exemplos do tipo *desenvolvimentista* mais liberal de capacidade completiva (*necessidade acarretada*) podem ser encontrados no modo pelo qual a existência dos novos edifícios comerciais alarga a procura de uma grande variedade de bens

7. O termo é empregado por H. G. BARNETT, em *Innovation: The Basis of Cultural Change* (New York, ed. McGraw-Hill, 1953), págs. 148-151, com o sentido exato que lhe damos aqui: a satisfação de uma necessidade cria situações de que outras emergem... "na maioria dos casos é impossível que as pessoas prevejam (as necessidades que surgem) mesmo que tentem fazê-lo... as necessidades acarretadas constituem um fato de relevância para motivar a transformação cultural" (pág. 148).

e serviços: dos modernos mobiliários de escritório e equipamentos (ainda muito rígidos) às facilidades de acampamento e restaurante, secretarias estilizadas e, eventualmente, talvez, a mais edifícios comerciais, quando o efeito da demonstração vier a atuar sobre os proprietários dos prédios mais antigos. Também aqui, a falha no providenciar todos esses itens complementares, de início, poderia ser rotulada de *planejamento fraco* que deveria ser evitada pelo fomento de decisões centralizado. Mas, exatamente como no caso citado por SCROVSKY, uma tentativa telescópica do processo inteiro seria inútil, pelo número, virtualmente infinito, de repercussões complementares e pela incerteza sobre uma grande quantidade delas; além do mais, tentativa que tal omitiria o fato de que as oportunidades de lucro, que resultam do movimento desenvolvimentista inicial, constituem apreciáveis e poderosas alavancas para subsequente desenvolvimento, que devem ser cautelosamente cuidadas, mantidas em ótimo estado e, se necessário, de preferência conscientemente criadas, a eliminadas.<sup>8</sup>

O traço comum dos vários estados de capacidade completiva é que, resultante do aumento da produção

8. Isso não significa que, quando novas construções se erguem, se deva abster de planejar outras facilidades de alojamento. O próprio desenvolvimento amplia constantemente a classificação de capacidades completivas que são rigorosamente obrigatórias e necessariamente simultâneas: o equipamento ótimo de um período torna-se o equipamento-padrão da etapa seguinte, mais em consequência das pressões e necessidades sociais e culturais do que por motivo de fatores exclusivamente técnicos. O processo da transformação de capacidades completivas livres em rígidas ou compulsórias é, freqüentemente, denominado *planejamento integral*, em oposição à *improvisação*. Estes termos, da especial predileção dos planejadores de cidades, prestam-se muito a erros de interpretação pelo seu antagonismo. *Planejamento integral* trata de poucas dentre as conhecidas repercussões da ação desenvolvimentista, em vez de deixá-las agir livremente, da melhor forma possível, independente daquela ação. Mas, com certeza, jamais pode esperar abrangê-las todas.

de *A*, a capacidade lucrativa da produção de *B* está crescendo, porque os custos marginais de *B* decaem, ou porque o seu índice de procura tende para a alta, ou porque as forças agem conjuntamente.

Generalizando ainda mais, a capacidade completiva significa que a produção acrescida de *A* *pressionará* o aumento da oferta disponível de *B*. Se *B* é um serviço ou um bem de produção privado, tal pressão levará à importação ou à maior produção interna de *B*, porque os negociantes ou produtores de *B* *estarão interessados* em corresponder à pressão. Quando *B* não é produzido privadamente, a pressão não se transmuda em auto-interesse pecuniário e tomará a forma de pressão política para a provisão de *B*. É o caso de serviços públicos, tais como: justiça, ordem, educação, organizações bancárias e financeiras satisfatórias, estradas-de-ferro, abastecimento d'água, energia elétrica, etc. A capacidade completiva se manifesta então sob o aspecto de reclamações sobre carências, distúrbios e obstáculos ao desenvolvimento. A ação aí não ocorre em função do móvel lucrativo (*animus lucrandi*) e sim através da pressão do grupo sobre os representantes e autoridades públicos.

### Uma Definição de Investimentos Induzido

O efeito da capacidade completiva nos fornece um novo conceito de investimento *induzido*, que é mais significativo para as economias subdesenvolvidas do que o tradicional, isto é, o investimento diretamente relacionado a passados aumentos de produção, pois o conceito convencional do investimento induzido vale mais para países de estrutura agrícola e industrial completamente montada, onde acréscimos da procura levam ao aumento da capacidade, destinada a evitar que os custos marginais invadam o setor em que começariam a subir exces-

sivamente. As adaptações exigidas podem abranger muitas indústrias, são, porém, normalmente pequenas, em qualquer ano, em relação à capacidade existente. As grandes transformações dinâmicas das economias desenvolvidas esperam originar-se do investimento *autônomo*.

Não é essa uma representação realista do processo do desenvolvimento das economias subdesenvolvidas. Aqui, um aumento da procura de cerveja, por exemplo, pode determinar não só a expansão da capacidade da cervejaria existente, como, também, até certo ponto, o *início* da fabricação interna de garrafas, o cultivo da cevada, e uma série inteira de repercussões similares. Em outras palavras, o investimento induzido pelos efeitos da capacidade completiva pode auxiliar a efetivar uma transformação real de uma economia subdesenvolvida.

Uma das dificuldades do conceito de investimento induzido, no sentido tradicional, é a sua delimitação exata. A razão pela qual a inversão é compreendida não é que a procura haja aumentado no passado, e sim que a experiência passada serve de guia para o futuro. Por outro modo, o investimento é empreendido porque, por este ou aquele motivo, se espera encontrar um mercado para a produção vindoura. Mas, encarado desta forma, todo investimento é obviamente induzido e a distinção entre investimento autônomo e induzido torna-se insustentável ou arbitrária.<sup>9</sup>

No primeiro momento, poderia parecer que a mesma falha, de maneira mais acentuada até, atingisse a distinção que traçamos. Não é todo investimento *induzido*, no sentido de que ele completa algum outro investimento

9. FELLNER, *Trends*, pág. 319.



existente? Através da definição sumamente ampla que apresentamos da capacidade completiva, não pode cada passo do desenvolvimento de um país ser considerado como provocado pelos passos precedentes de uma série infundável de *incentivos*? Expandimo-nos, então, talvez demasiado?

A esta altura, podemos, entretanto, reverter à nossa discussão anterior sobre economias externas: foi então demonstrado que nossos projetos, freqüentemente, apropriam-se de economias externas, criadas por especulações precedentes, e geram economias externas, que podem ser utilizadas pelas subseqüentes. Alguns planos criam mais economias externas do que podem empregar e, por isso, a sua capacidade lucrativa privada cai abaixo da desejabilidade social. É de esperar, portanto, que a situação oposta também se possa verificar, isto é, empreendimentos que tenham um amplo *input* de economias externas e uma muito menor *produção*. Os projetos assim favorecidos representam a categoria de oportunidades de investimento *fáceis de explorar*, que sempre abundam nas economias de desenvolvimento recente.

Podemos, então, definir o nosso conceito de investimento induzido através da estipulação de que os projetos incluídos nesta categoria devam ser *beneficiários líquidos* ou *netos* de economias externas.

Tal definição torna o investimento induzido muito semelhante ao multiplicador: cada investimento concebe-se como induzindo uma série de investimentos subseqüentes e há um elemento de convergência, à medida que a *produção* das economias externas diminui a cada passo. Isso, entretanto, não significa necessariamente que os investimentos, eles mesmos, convirjam. Não há conexão rígida entre a amplitude de um investimento e o seu *input* líquido de economias externas, embora se

possa esperar existir alguma relação entre estas duas grandezas.<sup>10</sup>

Teoricamente, a nossa definição de investimento induzido é, creio eu, mais satisfatória que a convencional e apresenta muito maior relevância no contexto dos problemas do desenvolvimento. Não obstante, é extremamente difícil emprestar conteúdo empírico ao conceito e, por isso, não tentaremos dar ao nosso raciocínio maior rigor do que possui. Continuaremos a falar de investimento induzindo outros investimentos e estaremos simplesmente avisados de que há graus de *incentivo* extremamente vários.

Alcança-se uma situação ideal quando, como salientamos no último subtítulo, um desequilíbrio provoca um movimento desenvolvimentista que, por seu turno, cria um desequilíbrio similar, e assim por diante *ad infinitum*. Se tal cadeia de desenvolvimento não-equilibrado puder se estabelecer, basta aos criadores da política econômica observar ao largo o processado. Pode-se notar que, em tal situação, a capacidade privada de lucro e a desejabilidade social provavelmente coincidirão, não pela ausência de economias externas e sim porque o *input* e a *produção* de economias externas são os mesmos para cada empreendimento sucessivo.

Na prática, é possível as conseqüências do desenvolvimento exibirem tendências para a convergência ou probabilidades de divergência e a política desenvolvimentista se relaciona muito com a prevenção da convergência demasiado rápida e com a promoção das possibilidades de divergência.

Outro ponto mais. O investimento induzido, até aqui conceituado, é uma quantia bruta. No capítulo anterior, salientamos muito o ponto em que o desenvol-

10. Ver Capítulo 6 (conceito de indústrias-satélites).

vimento tanto acarreta deseconomias externas, quanto economias. As deseconomias externas, trazidas ao mundo pelos novos investimentos, se referem primeiramente aos danos causados aos artesanatos e indústrias já existentes, pela introdução de métodos e produtos modernos. Tem-se, portanto, de concordar que novos investimentos impedirão o reinvestimento nestes estabelecimentos, conquanto levem à formação complementar do capital, em outra parte qualquer da economia. O efeito, contudo, é totalmente assimétrico, uma vez que o maior prejuízo, que o novo investimento causará ao equipamento existente, consiste na sua falta de manutenção e reposição. Assim, considerando que as deseconomias externas de novos investimentos resultam em investimentos negativos, este resultado destrutivo possivelmente se estenderá por vários anos, enquanto que o efeito das economias externas leva, imediatamente, à procura das exigências totais do capital de quaisquer empreendimentos que venham a ser *induzidos*. Em razão dessa assimetria, o efeito redutor de investimento de novas inversões, resultantes dos efeitos de competição e substituição, não parece ter possibilidade de se equiparar aos efeitos criadores de investimento da capacidade completa, exceto onde as indústrias competitivas forem fortes e os efeitos da capacidade completa, ao contrário, fracos. Essa última situação pode ser característica da indústria têxtil e pode elucidar o fato de, em vários países subdesenvolvidos, o assentamento desta indústria ter deixado de prover a centelha indispensável para o desenvolvimento ulterior.

### Alguns Pontos-de-Vista Correlatos

O modo pelo qual o investimento leva a outro investimento, através da capacidade completa e das

economias externas, constitui um *auxílio* inestimável para o desenvolvimento e precisa ser conscientemente utilizado no curso do processo desenvolvimentista. Pressiona todo um conjunto de deliberações inversoras com isto, aumenta o recurso escasso e não-econômizável dos países subdesenvolvidos — a capacidade de criar novas decisões inversionistas.

A maneira pela qual um plano de investimento afeta a disponibilidade desse recurso é para nós a medida principal da sua contribuição para o desenvolvimento adicional. Uma estratégia do desenvolvimento, oriunda desta perspectiva, se delineia nos capítulos seguintes. Antes de encerrar esta parte, faremos breves referências a algumas teorias do desenvolvimento, que se relacionam com o ponto-de-vista aqui exposto.

Uma das principais características da nossa concepção foi a conexão direta que estabelecemos entre o investimento de um período e o do seguinte. A capacidade completa *provoca* novo investimento; até o ponto em que as poupanças são determinadas por este processo, desempenham um papel absolutamente passivo. Tal situação é muito semelhante à descrita recentemente por DOMAR na análise de um método de crescimento, elaborado há 30 anos atrás pelo economista russo FELDMAN. A essência desse método é a divisão do investimento total em investimento que se destina a expandir a produção dos bens de consumo, de um lado, e de bens de produção, do outro. DOMAR mostra que, uma vez feita essa distinção, “a propensão para poupar não tem vida própria, por assim dizer, e é completamente determinada pela capacidade relativa de produção das duas categorias”.<sup>11</sup> O limite do investimento, no método de FELDMAN, tal como é intérpre-

11. *Essays*, pág. 236.

tado por DOMAR, não é a capacidade ou propensão para poupar, mas a capacidade produtiva do setor dos bens de inversão. Embora se admita ser o molde irreal, especialmente para uma economia aberta, é interessante como tentativa de criar uma seqüência, onde o investimento de uma etapa se relaciona diretamente com o investimento dos períodos antecedentes, sem o intermediário da razão — poupança.

A assaz tormentosa discussão em torno de um artigo sobre critérios de investimento de GALENSON e LEIBENSTEIN instituiu uma corrente ideológica semelhante, isto é, que poupanças e reinvestimentos podem depender não só da produtividade do capital, mas também de várias outras características dos projetos em que o capital é invertido.<sup>12</sup> Conquanto a poupança extraída do rendimento seja aqui um elo intermediário importante na seqüência causal, é a natureza específica do investimento, mais do que meramente o resultante fluxo de rendimento, que se vê como determinante da subsequente formação do capital.

Essas são as tentativas para estabelecer generalizações acerca da modalidade e da composição do investimento, exigidas pela teoria do desenvolvimento e para instituir uma conexão mais íntima que a usual entre os investimentos de períodos sucessivos. Contudo, esses resultados são atingidos através do emprêgo de suposições que, ao meu ver, são desnecessariamente restri-

12. Ver O. ECKSTEIN, "Investment Criteria for Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics", *Quarterly Journal of Economics*, 71 (fevereiro, 1957), pág. 66. Este artigo estabelece um método pelo qual o fluxo de rendimento resultante de diversos projetos inversionistas é afetado pelas propensões para poupanças específicas de projetos. Ver também W. GALENSON e H. LEIBENSTEIN, "Investment Criteria, Productivity and Economic Development", *ibidem*, 69 (agosto, 1955), págs. 343-370, e explicações em publicações do *Journal* de novembro de 1956, fevereiro e agosto de 1957, e agosto de 1958. Ainda, Capítulo 8, nota 24.

tivas. Três outros estudos se aproximam mais ainda do nosso ponto-de-vista. Primeiro, há o conceito dos *pólos de desenvolvimento* de PERROUX e a sua incisiva descrição do processo de crescimento como alguma coisa que é provocada por êstes pólos.<sup>13</sup> Segundo, devem-se mencionar as notas introdutórias da obra de SVENNILSON sobre *Crescimento e Estagnação da Economia Européia*, que estão muito próximas da nossa concepção. SVENNILSON refere-se aí à importância dos desenvolvimentos complementares e considera a sua obra uma tentativa de ultrapassar "a malograda divisão entre a teoria do custo e do preço, de um lado, e a teoria do desenvolvimento e do emprêgo, do outro".<sup>14</sup> Infelizmente, a análise subsequente, conquanto muitas vezes engenhosa e sempre interessante, não cumpre totalmente estas promessas.

Finalmente, a importância das interatuações da indústria correlata, motivadas por economias externas, economias de escala de produção e capacidades complementares foi plenamente reconhecida por FELLNER. Afirma êle que tais fenômenos podem ser responsáveis pela alta na formação do capital, mesmo quando êste último esteja crescendo em proporção mais rápida que outros fatores da produção e na ausência de melhorias técnicas.<sup>15</sup> FELLNER, porém, relega a ação dessas forças à fase quase pré-histórica, durante a qual *economias primitivas* acumulam o *estoque do capital inicial*, indispensável ao desenvolvimento. A partir daí, as únicas compensações aos retornos decrescentes do capital, que são admitidos, são progressos técnicos e institucionais.

13. FRANÇOIS PERROUX, "Note sur la Notion de Pôle de Croissance", *Economie Appliquée*, 8 (janeiro-junho, 1953), págs. 307-320.

14. "I. N. Economic Commission for Europe (Genebra, 1954), pág. 8.

15. *Trends*, págs. 200 e 341 e segs.



Creio que o conceito de estoque de capital inicial, como o dos *pré-requisitos*, não é muito útil e que os efeitos da capacidade completiva são sumamente importantes no contrabalançar os retornos decrescentes do capital de um prolongado período. Talvez uma economia jamais se livre de criar as suas *indivisibilidades*, isto é, o complexo das atividades econômicas complementares!

## Capítulo 5

### **PREFERÊNCIAS E ESTRATÉGIAS DE INVESTIMENTO**

#### **Seqüências Eficientes versus Critérios de Investimento**

PODEMOS começar agora a refletir sobre um dos mais cruciais problemas da teoria e da política do desenvolvimento: o das preferências de investimento.

O desenvolvimento requer o empreendimento de uma série de projetos, que produzem efeitos favoráveis no fluxo do rendimento de uma variedade ampla de setores: administração pública, educação, saúde, transporte, energia, agricultura, indústria, crescimento urbano, etc. A limitação de recursos, sejam eles economias disponíveis para investimento ou a nossa habilidade para investimento, obriga a uma escolha entre tais projetos. Na economia tradicional, o mercado desempenha esta função, ao equacionar a produtividade dos vários planos pela margem de diferença entre o custo e o valor venal. Reconhece-se, entretanto, que, em qualquer economia, uma grande proporção de fundos deve ser devotada a planos de educação, saúde e alguns serviços públicos cuja produção não apresente valor de venda de rápida conversão ou totalmente recuperável. Além do mais, as economias subdesenvolvidas tendem a exibir certas discrepâncias sistemáticas entre os custos privados e os

sociais e, em tais casos, a confiança no mercado levaria à má distribuição dos recursos.<sup>1</sup>

Essas considerações e as exigências práticas dos planejadores do desenvolvimento levaram à elaboração de *critérios de investimento*. O problema referente à discussão em foco pode ser assim formulado: Dada uma quantidade limitada de recursos inversíveis e uma série de projetos de investimento propostos, cujo total excede os recursos disponíveis, como escolher os projetos que trarão maior contribuição relativa a seu custo? Ao responderem a essa questão, os economistas geralmente interpretaram *contribuição* como *contribuição direta para a produção* uma vez que o projeto esteja terminado. Isso só é normal se o desenvolvimento é encarado como dependente exclusivamente da produção e rendimento agregados, que, por via da propensão para poupar, segrega os meios para desenvolvimento adicional. Baseada nessas premissas, a medida do que se denominou *produtividade marginal social (PMS)* de diferentes projetos — essencialmente uma razão custo-benefício mais ou menos sofismada — torna-se o instrumento que, teoricamente, nos permitiria classificar planos diversos na ordem da contribuição, que dêles se espera para a produção e, conseqüentemente, para o desenvolvimento ulterior.<sup>2</sup>

1. Há, no mínimo, três setores importantes em que tais discrepâncias sistemáticas podem ocorrer: o índice de remuneração (por causa do desemprego disfarçado), a taxa de câmbio (em virtude da valorização excessiva da moeda) e a taxa de juros (pelo raciocínio bancário dos fundos de empréstimos). Ver J. TINBERGEN, *The Design of Development* (Baltimore, 1958), págs. 38 e segs.

2. A. E. KAHN, "Investment Criteria in Development", *Quarterly Journal of Economics*, 55 (fevereiro, 1951), págs. 38-61; H. B. CHENERY, "The Application of Investment Criteria", *Quarterly Journal of Economics*, 57 (fevereiro, 1953), págs. 76-96; J. AHUMADA, "Preparación y evaluación de proyectos de desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, 22 (julho-setembro, 1955), págs. 265-296.

Recentemente, uma concepção melhor elaborada foi apresentada por LEIBENSTEIN: Em adição ao fluxo de produção, os critérios de investimento devem também levar em consideração os efeitos diferenciais dos empreendimentos propostos em relação ao suplemento de espírito empreendedor e de poupanças, de fatores outros que afetam o desenvolvimento posterior.<sup>3</sup> LEIBENSTEIN admite que um critério enfeixando tôdas essas repercussões (em aditamento ao próprio PMS) seria de aplicação extraordinariamente difícil.<sup>4</sup> Na prática, a sua crítica parece resultar possivelmente da agnóstica atitude do *tudo depende*, portanto reduz seriamente a utilidade do critério PMS, sem o substituir por um novo instrumento manejável.

Procurando uma perspectiva diferente, traçaremos primeiramente a distinção entre preferências de substituição e preferências de adiamento. Considere-se qualquer escolha entre o plano A e o plano B; se a decisão favorece A, isto tanto pode significar que A está *definitivamente afastado*, como que foi *adiado*; no caso precedente, a escolha se verifica entre substituições técnicas, tais como os modos alternativos de prover uma cidade do abastecimento d'água ou de energia. Muitas opções importantes são desta natureza. Referem-se aos meios mais satisfatórios para atingir determinado fim ou ao melhor destino de um projeto cuja produção mesma é indiscutivelmente necessária. Ao decidir sobre tais assuntos, os critérios de inversão usuais mostram-se de grande utilidade. Entretanto, sabemos que, nos países subdesenvolvidos, se devem incluir considerações adicionais, e assim o faremos no Capítulo 8.

Suponhamos, no momento, que tôdas as preferências de substituição tenham sido feitas e que temos à nossa

3. LEIBENSTEIN, *Economic Backwardness and Economic Growth*, cap. 15.

4. *Ibidem*, pág. 268.

frente uma série de planos úteis, que servem idealmente à consecução dos seus respectivos fins. Neste caso, só temos em vista preferências de adiamento.<sup>5</sup> Não optaremos mais por *A* em vez de *B*; antes, escolheremos a sequência *AB*, em lugar de *BA*. Qual será o raciocínio provável para tal opção? Se admitirmos que a nossa meta é obter não só *A*, mas também *B*, que, *no momento*, só podemos conseguir ou *A* ou *B*, deixando *B* ou *A*, respectivamente, para *depois*, é claro então que a única razão concebível para preferir *AB* em vez de *BA* é que será possível conseguir *B* mais cedo, uma vez que seja *A* o escolhido, e não *vice versa*. Por outras palavras, a nossa preferência depende inteiramente da pressão que a existência de *A* exerce no sentido da criação de *B*, em comparação com a pressão correspondente que emanaria de *B*, para *A*. Formulado assim o problema, torna-se evidente que a produtividade comparativa de *A* e *B*, desde que ambos terão que ser empreendidos, é quiçá, possivelmente, um fator menor na deliberação que consigna a prioridade.

Muito embora o nosso raciocínio tenha sido drásticamente simplificado, abrange um importante aspecto do problema do desenvolvimento. Obras essenciais sem-

5. Num escrito anterior, "Economics and Investment Planning: Reflections Based on Experience in Colombia", em *Investment Criteria and Economic Growth*, ed. M. F. Millikan (Cambridge, Massachusetts, M. I. T., 1955, em multilite), argumentamos especialmente que os economistas deviam se limitar às seleções preferenciais. Ainda cremos que a mais urgente tarefa dos que planejam o desenvolvimento consista normalmente na escolha exata da substituição; agora, entretanto, compreendemos que não se possa evitar o adiamento da seleção. Esta deve ser feita em duas etapas diferentes do processo de planejamento desenvolvimentista: primeiro, antes que se decida em que setor ou setores hão de ser examinadas as seleções preferenciais, pois a firme determinação de estudar os meios alternativos de satisfazer determinada necessidade geralmente já implica a deliberação de conceder-lhe prioridade; e, segundo, depois de realizada a seleção preferencial de vários setores diferentes.

pre abundam em países subdesenvolvidos, desde que o atraso apresenta tantas facetas diferentes que se inter-relacionam. Dêste entrelaçamento não tiraremos a conclusão do desenvolvimento equilibrado: de que é essencial o ataque simultâneo. Mas, exige-se, de fato, o que se pode chamar *uma solução em cadeia ou sequência*. Explicando melhor, o progresso isolado de um setor é possível, porém só por um período limitado; se não se pretender abafá-lo, deve-se fazer acompanhar de progresso em outra parte qualquer. Portanto, comparar os aumentos de produtividade resultantes de dois planos — por exemplo, de educação e transporte — é um problema insolúvel, não só na prática, como na teoria. Tais comparações devem ser feitas na presunção *ceteris paribus* de que o desenvolvimento se está realizando apenas em uma das áreas; e, de acôrdo com esta suposição, a produtividade a longo prazo de ambos os empreendimentos é simplesmente zero, desde que as melhorias das facilidades de transporte pouco adiantarão e se desgastarão rapidamente, se a educação não evolver devidamente, e *vice versa*. Assim, a questão da prioridade deve ser resolvida na base da avaliação comparativa do ímpeto com que o progresso de um destes setores induzirá o desenvolvimento do outro.<sup>6</sup> Nesses tipos fundamentais

6. Pode-se objetar que a indivisibilidade não deva ser tal, como a impedir o investimento de recursos em parte na educação e outra parte no transporte. Entretanto, a regra que estabelecemos não depende da indivisibilidade, no sentido de *massa aglomerada*. Suponhamos que reconheçêssemos *n* projetos essenciais e correlatos custando 200 milhões de dólares, que entretanto só tenhamos 100 milhões de dólares disponíveis. Admitamos que dentre os *n* projetos possamos classificar vários grupos de  $m < n$  projetos, custando 100 milhões de dólares. Ainda aí, o critério de seleção de qualquer grupo especial de *m* projetos seria o da força com que a sua execução incentivaria os projetos remanescentes (o critério seria o do poder indutivo da execução relativamente aos projetos remanescentes — o parêntese é do tradutor). Assim, só se supõe a indivisibilidade no sentido trivial de que alguns projetos serão necessariamente empreendidos antes de outros.



de decisões desenvolvimentistas, não é suficiente, portanto, suplementar, qualificar e doutro modo aprimorar os critérios usuais de investimento. Precisamos deixar brotar contribuição inteiramente nova, para o pensamento e a ação, dêste solo grandemente ignorado de eficientes seqüências e ótimas estratégias de desenvolvimento.

Não resta dúvida que a tarefa que nos impusemos é extremamente complexa. Suponhamos que sabemos quais os  $n$  passos que devem ser dados, digamos, para duplicar a renda *per capita* de um país. Assim, existem, em princípio,  $n'$  disposições de seqüências possíveis destes  $n$  passos! Certamente, não se trata de deduzir nitidamente, através de uma série de silogismos, a seqüência mais eficiente. Talvez até nos esforcemos para *subotimizar*<sup>7</sup> e desenvolver alguns marcos, princípios e modelos ilustrativos.

Para começar, houve uma grande dose de exagero em nossa assertiva de que existem  $n'$  seqüências em que os  $n$  passos podem ser dados. Muitas seqüências são inevitavelmente *unímodas*, por motivos essencialmente técnicos (uma estrada precisa ser construída antes de ser pavimentada). Sabe-se também que outras seqüências de *uma via* se impõem, não por determinação técnica, e sim porque são necessárias se se pretender planejar apropriadamente o desenvolvimento, isto é, proceder de maneira *ordenada*. Aqui, porém, pode haver dúvida sobre até onde é aconselhável ir. A observação nos ensina que o desenvolvimento rápido de países, cidades, indústrias e firmas particulares quase nunca prossegue de modo muito organizado, porém, que um excesso de confusão pode exercer uma influência

7. CHARLES HITCH, "Sub-optimization in Operations Problems", *Journal of the Operations Research Society of America*, 1 (maio, 1953), págs 87-99.

inibidora e desmoralizante no desenvolvimento posterior. Podemos então, talvez, determinar o grau ótimo de ordem no desenvolvimento? Para ilustração do problema, representam  $A$ ,  $B$ ,  $C$  e  $D$ , na Figura 2, um conjunto de providências desenvolvimentistas, que desejamos tomar e que precisam ser tomadas nesta ordem, se se pretender conseguir uma *organização* ideal. Suponhamos também que a providência  $A$  deva ser executada, antes que  $B$ ,  $C$  ou  $D$  possam ser empreendidas, porém que, completada  $A$ , a seqüência não se imponha mais.

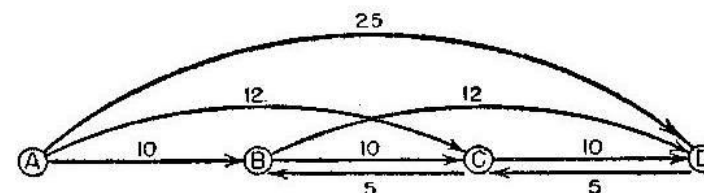


FIGURA 2. O ótimo esquema de desordem

Na ausência de fatores limitativos, a seqüência  $ABCD$  seria preferida, porque provoca a transição mais suave do estado  $A$  para  $ABCD$ . Mas, incluiremos agora um recurso limitado, tal seja o fomentar decisões, ou a capacidade de organização, ou simplesmente o tempo, e presuma-se que diversas parcelas dêste recurso sejam despendidas na ida de um ponto a outro. Queremos tornar mínimo o emprêgo dêste recurso. Se, digamos, 10 unidades de tal recurso são despendidas no ir de  $A$  para  $B$ , de  $B$  a  $C$  e de  $C$  a  $D$ , é lógico pensar, então, que para ir de  $A$  diretamente a  $C$  se despendirá mais (digamos 12 unidades) e de  $A$  a  $D$  talvez uma parcela ainda maior (25 unidades, pode-se dizer), em virtude da falta de estágios preparatórios intermediários. Por outro lado, menos de 10 unidades (talvez cinco) seriam necessárias para *perfar*  $B$  ou  $C$  depois de  $C$  ou  $D$ , respectivamente, porque, uma vez que a última providência haja

sido realizada, a falta das intermediárias se faz sentir de modo tão impressionante que a deliberação de encetar-la requer parcelas muito menores da capacidade escassa ou de tempo que quando representavam genuíno avanço.

Se aplicarmos as figuras ilustrativas antecedentes, o dispêndio de nosso recurso escasso, que está envolvido nas várias seqüências possíveis, será o seguinte:

<i>A</i> a <i>B</i> a <i>C</i> a <i>D</i> .....	30 (10+10+10)
<i>A</i> salta para <i>C</i> , então preenche <i>B</i> , depois	
<i>D</i> .....	27 (12+ 5+10)
<i>A</i> a <i>B</i> depois salta para <i>D</i> , então preenche	
<i>C</i> .....	27 (10+12+ 5)
<i>A</i> salta para <i>D</i> , então preenche <i>B</i> e <i>C</i>	35 (25+ 5+ 5)

Nesse exemplo, as figuras foram selecionadas de modo a demonstrar que uma parcela limitada da *colocação dos carros adiante dos bois* pode ser eficaz se comparada, quer ao máximo de organização, quer ao máximo de desorganização.

Será de bom-aviso tentar a interpretação dêsse esquema em terminologia mais familiar. Presumamos dois empreendimentos *m* e *n*, que requeiram igual soma de capital e tenham um rendimento de 10 e 8%, respectivamente. No início do período 1, a taxa de juros importa em 9%, daí só o investimento *m* é empreendido. No princípio do período 2, com o investimento *m* já existente, o rendimento esperado do investimento *n* subiu para 10% e, então, é também encetado. Mas, temos a liberdade de julgar que, se *n* fôsse empreendido primeiro, *m* seria urgentemente requerido e que o seu rendimento previsto se elevaria a 14%, ao iniciar-se o período 2. Nessa eventualidade, os inversores tornariam a renda máxima, ao selecionar, no período 1, o investimento de rendimento mais baixo! Além disso, fariam

tudo para apressar o acabamento de *m*. Resultados tão estranhos são evitados na teoria tradicional pela presunção implícita, de que preferimos nos afastar aqui, de que a capacidade de lucro dos diferentes investimentos é invariável, no que diz respeito à ordem em que são empreendidos.

Os exemplos precedentes são sumamente artificiais, porquanto implicam que o desenvolvimento prossiga numa trilha única. Não obstante, enfeixam uma quantidade de concepções recorrentes através de todo o presente ensalo: a diferença entre seqüências *permissivas* e *compulsórias*, a possibilidade de racionalizar a violação da regra do *as primeiras coisas, primeiro*, e o fato que a dificuldade de tomar uma deliberação desenvolvimentista não é necessariamente proporcional à soma do capital exigido.

Uma norma mais complexa e talvez mais realista seria considerar o desenvolvimento como a decifração de um jogo de quebra-cabeças. A colocação das peças individuais representaria os passos discretos do desenvolvimento. O problema seria novamente tornar mínimo o tempo necessário para decifrar a charada. O tempo integral é, decerto, igual à soma dos espaços de tempo despendidos na colocação dos dados individuais, e o tempo exigido para cada peça poder-se-ia fazer depender inversamente do número de contatos com as peças adjacentes já assentadas. Com cada peça circundada de dados vizinhos, quanto maior o número dêstes vizinhos já colocados, tanto menor o tempo para decifrar e colocar no lugar próprio a peça desejada. Cada assentamento é mais ou menos *induzido*, dependendo da facilidade ou dificuldade encontrada.<sup>8</sup> Uma seqüência

8. No jogo comum de quebra-cabeças, o trabalho de ajustar uma peça também se torna progressivamente mais fácil, à medida que o jogo se desenvolve e o número de pedras soltas, remanes-

eficiente para a decifração da charada pode-se encontrar na experiência e no erro, desde que estejamos informados das variações de tempo necessárias à colocação das peças individuais. Por exemplo, se o tempo requerido baixa rapidamente a cerca de zero, quanto maior for o número de dados vizinhos já colocados, então, a sequência eficiente se mostrará completamente diferente daquela, que seria ótima, se o aumento da facilidade com que se assentam as peças estivesse sujeita a retornos decrescentes na medida em que o número de dados vizinhos crescesse.

Até aqui, consideramos que a dificuldade de encetar quaisquer passos para o desenvolvimento (ou seja, assentar a peça de um jogo de quebra-cabeças) depende exclusivamente do número de dados vizinhos já instalados. Podemos aproximar mais da realidade o nosso esquema, ao supor que o tomar das diversas providências apresenta variações de dificuldade intrínseca, *além de* ser influenciado pelo número de elementos vizinhos. Se é este o caso, então, a decifração da charada torna-se muito mais concludente que antes, pois agora visamos a cercar de *vizinhos* aquelas peças que sejam intrinsecamente mais difíceis de colocar, assegurando com isto muito maiores economias de esforço, do que se circun-

centes, diminui. Conquanto essa feitura da charada possa se relacionar com o conceito da *decolagem* e com o método de aprendizagem de SIMON (ver Capítulo 2), constitui antes um elemento de distúrbio, do ponto-de-vista do problema que desejamos figurar nesta conjuntura. Para eliminá-lo, podemos imaginar que o quebra-cabeças prossiga indefinidamente, só um número limitado de pedras soltas pode ser escolhido em qualquer época, porém, logo que uma peça é assentada, outra nova se mistura entre as esparsas na mesa. Tal representação do nosso método coincide com a concepção de que o processo do desenvolvimento é infinito, que, em qualquer momento, porém, o horizonte ou descortino daqueles que decidem só comporta um número restrito de iniciativas a serem tomadas.

dássemos aqueles dados, que apresentam, em si, dificuldade média ou inferior à média.

Essas digressões fantasistas servem de ilustração à espécie de moldes em cujos termos uma teoria de *seqüências eficientes* se pode formar. Duvidamos, entretanto, que valha a pena enveredar muito longe neste sentido. A nossa discussão colimava primordialmente o seguinte:

- 1) tornar um pouco mais palpável o conceito de sequência eficiente;
- 2) demonstrar que as seqüências eficientes variarão muito de uma região a outra e de um a outro país, dependendo da localização e da persistência das principais dificuldades do desenvolvimento.

### Capital Fixo Social Versus Atividades Diretamente Produtivas

*Definições e Tendências.* A distinção entre *capital fixo social (CFS)* e *atividades diretamente produtivas (ADP)* é recente. Como todas as classificações que tais, não deve ser julgada pela lógica, que não convence, e sim pela sua utilidade teórica e prática, que tem sido imensa. *CFS* é geralmente definido compreendendo os serviços básicos, sem os quais as atividades primária, secundária e terciariamente produtivas não podem funcionar. Num sentido mais amplo, inclui todos os serviços públicos, desde a justiça e a ordem, através da educação e saúde pública, até o transporte, comunicações, suprimento d'água e de energia, bem como o capital geral agrícola, tais sejam os sistemas de irrigação e de drenagem. O núcleo do conceito pode-se provavelmente restringir a transporte e energia. Assim limitado, *CFS* pode-se conceituar funcionalmente como abrangendo



aquelas atividades para cujo financiamento o *International Bank for Reconstruction and Development* (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) evidencia assinalada preferência, tal como se tem dito compreenderem as ciências positivas tôdas as pesquisas que levam a obter ajuda financeira da *Ford Foundation* (Fundação Ford). As condições para a inclusão de uma atividade na categoria de *CFS* são possivelmente, no mínimo, as seguintes:

1) Os serviços providos por esta esfera de ação facilitam, ou são de certo modo básicos, o desenvolvimento de uma grande variedade de atividades econômicas.

2) Os serviços são mantidos, praticamente em todos os países, pela Administração Pública ou por agentes privados sujeitos à fiscalização pública; são isentos de *ônus*, ou estabelecidas taxas regulamentadas pelas autoridades públicas.

3) Não estão sujeitos à incidência. A diferença entre o sentido lato e o restrito de *CFS* depende de se acrescentar uma quarta cláusula, a saber:

4) O investimento necessário para prover tais serviços se caracteriza pelo *vulto* (indivisibilidade técnica), bem como por uma razão capital-produção elevada (previsto que a produção seja de todo mensurável).

Esta última cláusula afasta evidentemente da cogitação, digamos, saúde e educação, para focalizá-la na instalação de portos, ferrovias, sistemas hidrelétricos, etc.

Pesquisas históricas e estatísticas mostraram a importância do *CFS* no quadro total do investimento e também a grande participação dos capitais estrangeiros invertidos no *CFS*, especialmente em ferrovias, no século

XIX e princípios do século XX.<sup>9</sup> Em consequência disto, os economistas, dentre eles especialmente os *desenvolvimentistas*, tornaram-se extremamente cômicos do *CFS*. É muito generalizada a presunção que a ampliação das disponibilidades de energia elétrica e das facilidades de transporte é pré-condição essencial, praticamente em toda parte, para o desenvolvimento econômico. Eis aí, no mínimo, um setor em que os economistas reconheceram perfeitamente o princípio da *seqüência eficiente*. O investimento no *CFS* é defendido não pelo seu efeito direto sobre a produção final, e sim porque permite e, de fato, incita a instauração de *ADP*.

O transtorno do investimento em *CFS* — ou é o seu vigor? — é que ele é impermeável aos critérios de investimento que se destinam a trazer alguma racionalização aos planos desenvolvimentistas. O cômputo das razões capital-produção apresenta, com freqüência, dificuldades estatísticas quase insuperáveis (como no caso das ferrovias) e é, além do mais, considerado, de qualquer maneira, desnorteante, em virtude do efeito ignífero que se espera ter o investimento de *CFS* sobre *ADP*. Consequentemente, o investimento de *CFS* é sumamente uma questão de fé na potência desenvolvimentista de um país ou de uma região.

O fato de haver tão pouca possibilidade de avaliar objetivamente quanto de investimento *CFS* realmente se apresenta em determinada situação qualquer deveria deter-nos. Tal situação implica, pelo menos, a possibilidade de erros avassaladores.

A ausência de *criteria ex ante* provém da fraqueza das sanções quando os erros são realmente cometidos.

9. CAIRNCROSS, "The Place of Capital in Economic Progress"; e NURKSE, "International Investment Today in the Light of Nineteenth Century Experience", *Economic Journal*, 64 (dezembro 1954), págs. 744-758; e *Problems of Capital Formation*, págs. 152-154, e artigos ali citados por CARTER GOODRICH.

Instalações portuárias, ferrovias e até centrais elétricas subutilizadas nem aproximadamente representam o mesmo problema administrativo e de relações públicas que uma fábrica pouco produtiva, ou que tem prejuízos, em razão da procura insuficiente.

Talvez seja esta ausência de critérios e de sanções que haja tornado o *CFS* tão caro aos desenvolvimentistas. Planejar o desenvolvimento é um negócio arriscado e há uma atração natural na realização de empreendimentos que não se pode comprovar serem errados, antes que se iniciem, e que é pouco provável virem jamais a se tornar falhas óbvias.

Deve-se convir que, até certo ponto, o investimento em *CFS* é *mais seguro* que em *ADP* não somente pela consideração acima, mas também no sentido real: é investimento diversificado no desenvolvimento geral da economia, antes que no desenvolvimento de uma atividade específica. É o caso, por exemplo, de melhorias do principal porto do país, da modernização de um plano ferroviário *integrado*, ou do aumento da capacidade de um sistema *interconexo* de produção e distribuição da energia elétrica. Contudo, muitos investimentos *CFS* não apresentam, de igual modo, riscos diversificados e até são mais estritamente ligados aos êxitos, que se prevêem ascendentes, de uma cidade, um vale ou um plano de tráfego; em tais casos, é discutível se o investimento *CFS* é menos arriscado que, por exemplo, o investimento numa indústria cujos produtos possam ter um mercado de âmbito nacional.

Há outra razão importante pela qual a relevância do investimento *CFS* pode ter sido supersalientada, nos últimos anos. Nos países fora da órbita soviética, as atividades diretamente produtivas da indústria, da agricultura e do comércio estão, geralmente, nas mãos de indivíduos ou firmas privadas. Por isso, os planos de

desenvolvimento, embora clamem freqüentemente pelo estabelecimento de normas que abranjam a utilização dos recursos para o futuro, concernem principalmente à distribuição dos fundos de investimento público, entre aquelas atividades que são consideradas de competência dos serviços públicos. O provimento das facilidades de comunicação e transporte, a produção e distribuição da energia elétrica, a construção de sistemas de irrigação e drenagem, concorda-se serem setores apropriados à atividade econômica do Governo, em aditamento àquelas mais tradicionais de justiça, ordem, defesa, educação, saúde, etc. Desde que os planejadores econômicos estão despendendo a maior parte do tempo em projetos de *CFS*, é muito natural que reivindiquem para estes excessiva e fundamental importância. Isto, em si, seria inócuo, não fôsse o fato que um conjunto de tabus, de interesses opostos e de auto-restrições torna difícil ao investimento público invadir os setores de *ADP*. Portanto, o investimento *CFS* está sendo não somente superapregoadado, mas também se arrisca a ser sobrecarregado ou esgotado, desde que outros empregos dos fundos públicos, possivelmente mais desejáveis, simplesmente não entram nas cogitações dos planejadores.

*Desenvolvimento Via Escassez e Via Capacidade Excessiva do CFS.* Não resta absolutamente qualquer dúvida de que o investimento *CFS* é *essencial* ao desenvolvimento econômico. A considerável percentagem de investimento total representada pelo investimento de *CFS*, em todos os países, atesta este fato. Mas, tudo o que sabemos dessas estatísticas é que o investimento de *CFS* é um ingrediente importantíssimo do desenvolvimento econômico. *Não nos podem informar até que ponto o investimento CFS lidera ou acompanha o investimento ADP*, e esta é a questão que nos interessa.

A resposta não é simples. Uma ou outra sequência é concebível e precisamos nos dirigir à análise econômica e à História em busca de indicações da conveniência, em dadas circunstâncias de uma ou da outra.

Faz-se necessário determinado investimento *CFS* como pré-requisito do investimento *ADP*. O acesso a uma área por via marítima, por terra, férrea ou aérea é indispensável, antes que outras atividades econômicas possam desabrochar ali. Mas, dentro de limites relativamente amplos, a relação entre *CFS* e *ADP* não é determinada pela técnica. Dentro desses marcos, a dificuldade de criar qualquer dada produção de *ADP* será tanto maior quanto mais inadequado o *CFS* da economia. Tal situação se demonstra na *Figura 3*. Avalia-se a

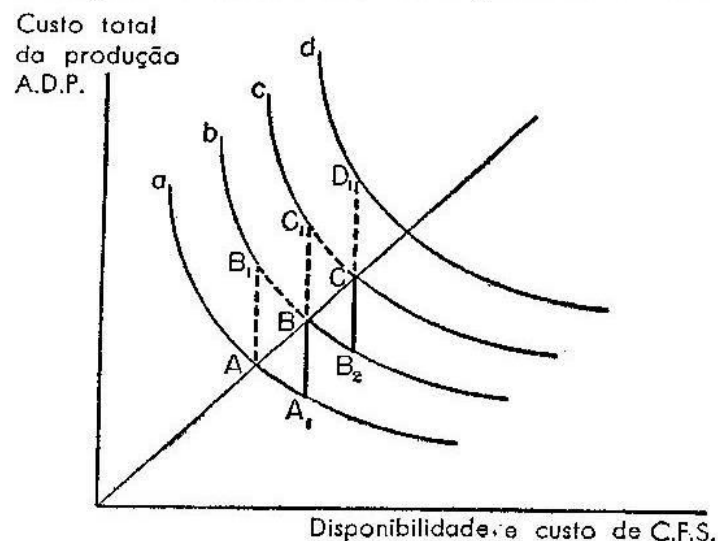


FIGURA 3. Desenvolvimento equilibrado e não-equilibrado de *ADP* e *CFS*

disponibilidade (e custo) de *CFS* pelo eixo horizontal. O custo total da produção de *ADP* (inclusive o ônus da depreciação em relação ao investimento *ADP*) aparece no

eixo vertical. Presume-se que os investimentos *CFS* não entrem nos cálculos do custo de *ADP*. A curva *a* indica o custo de criação de dada produção de capacidade integral de *ADP* de determinado investimento *CFS*, em função da disponibilidade de *CFS*. As curvas *b*, *c* e *d* mostram esse custo, em relação a quantidades sucessivamente maiores de produção *ADP*, pelos investimentos *CFS*, sucessivamente elevados.

Explica-se facilmente a tendência das curvas. Partindo da extrema direita, *CFS* é abundante e os custos *ADP* são baixos; *CFS* adicional quase não acentua qualquer declínio nos custos *ADP*. Quando nos voltamos para a esquerda, os custos para qualquer dada produção *ADP* sobem, a princípio, lentamente e depois mais rápido; as curvas de custo tornam-se, eventualmente, verticais, quando há um mínimo *CFS*, que é indispensavelmente exigido para criar qualquer determinada produção *ADP*.

As curvas de custo são reminiscências superficiais dos conhecidos isóquintos, que mostram a produção em função de dois fatores: trabalho e capital. Atualmente, a situação é muito diferente. As nossas curvas de custo não demonstram como determinada produção pode-se criar pelo acréscimo de um *input* e decréscimo de outro. Eles são estritamente bidimensionais, porquanto refletem as variações do custo de certa produção, à medida que só um elemento, ou seja a disponibilidade de *CFS*, sofre alteração. Esse nem é mesmo um *input*, no sentido comum, desde que não constitui um custo interiorizado para os produtores *CFS*.

Do ponto-de-vista da economia como um todo, o objetivo é obter produções crescentes de *ADP* ao custo mínimo, nos termos dos recursos destinados tanto a *ADP* quanto a *CFS*. De referência a cada curva, o ponto mais desejável é o em que a soma de suas coordenadas



é menor. Traçamos as curvas de tal modo que a linha de 45°, que atravessa a sua origem, liga os pontos ótimos das diferentes curvas. Esta linha expressa o ideal de crescimento balanceado de *ADP* e *CFS*: um pouco de cada qual, a cada passo, sem dúvida, resultaria na maior economia dos recursos do país.

É, contudo, um dos paradoxos do desenvolvimento que os países pobres nem sempre conseguem ser econômicos. A nossa principal presunção através de todo o presente ensaio é que a verdadeira escassez nos países subdesenvolvidos não é a dos próprios recursos e sim a da capacidade de trazê-los à cena. Aplicaremos agora esta noção, estipulando:

1) que *CFS* e *ADP* não podem se expandir num tempo único e simultâneo;

2) que a preferência deve recair na seqüência de medidas expansionistas que maximize o fomento de decisões *induzidas*.

Em consequência da primeira cláusula, podemos ter em vista dois tipos principais de seqüência: um, que inicia a expansão pelos acréscimos no suprimento de *CFS* — representado na *Figura 3* pela linha cheia que une os pontos  $AA_1BB_2C$  — e outro onde a medida expansionista inicial é sempre tomada por *ADP*, figurada pela linha interrompida  $AB_1BC_1C$ . A primeira seqüência pode ser intitulada *desenvolvimento via capacidade excessiva* (de *CFS*), e a última *desenvolvimento via escassez* (de *CFS*).

De acôrdo com a segunda cláusula, a nossa preferência deve recair na seqüência que demonstre a maior possibilidade de ser vigorosamente autopropulsora. É difícil dizer pela gravura qual delas apresenta maiores possibilidades a êsse respeito. Se começarmos a expan-

dir *CFS* (seqüência  $AA_1BB_2C$ ), a produção *ADP* existente torna-se menos custosa e um aumento de investimento *ADP*, portanto, pode muito bem se manifestar, dependendo da reação dos empreendedores aos lucros acrescidos. Se, por outro lado, a expansão de *ADP* fôr encetada primeiro, o custo de produção *ADP* provavelmente subirá consideravelmente e os produtores de *ADP* enxergarão a possibilidade de fazer enormes economias, através da instalação de maiores facilidades *CFS*. Resulta daí que pressões para tal aumento possivelmente se manifestarão e assim induzirão o marco seguinte desta seqüência.

Ambas as seqüências, portanto, estabelecem incentivos e pressões e a avaliação da respectiva *eficiência* depende da força das motivações empreendedoras, por um lado, e da reação à pressão pública das autoridades responsáveis por *CFS*, pelo outro.

Pode-se inquirir como a seqüência conseguiria começar imediatamente por expandir *ADP*, em vista da alta dos custos que tal desenvolvimento, desacompanhado da ampliação concomitante de *CFS*, acarretaria. A resposta é que, mesmo em  $B_1$ , *ADP* ainda assim pode ser lucrativa. Além do mais, não criamos suposições institucionais sobre o modo pelo qual, quer *ADP*, quer *CFS*, se organiza ou, por outra forma, não estamos impedidos de, empreendendo o investimento público em *ADP*, julgar que a seqüência de desenvolvimento mais eficaz seja posta em ação por êste processo. Também, se é êste o nosso pensamento, pode representar um argumento importante para a proteção e outras formas de auxílio à indústria privada. Temos aqui uma nova espécie de alegação da indústria incipiente: numa situação em que *CFS* não é abundante, pode ser mais eficiente proteger, subsidiar, prover de fundos especiais, ou empreender diretamente a inversão em *ADP* do que es-

timular *ADP*, indiretamente, através do investimento em *CFS*.

Uma combinação dos dois tipos de seqüências também é concebível. Suponha-se que as decisões de investimento, tanto dos que operam com *CFS*, quanto dos com *ADP*, necessitem do incentivo especial da escassez de *CFS* ou da capacidade excessiva de *CFS*, respectivamente, porém, que, uma vez que o incentivo se manifeste, ambos reajam excessivamente a êle e com isto desencadeiem uma situação pressionante do tipo oposto: teríamos, então, uma terceira modalidade de seqüência, que na gravura oscilaria em torno da linha do desenvolvimento balanceado. Por exemplo, a reação dos operadores *CFS* à situação de escassez prevalecente em *B*, rebaixaria os custos *ADP* de qualquer maneira para *B*, ao que os operadores *ADP* super-reagiriam à capacidade excessiva de *CFS*, saltando para a linha *d*, criando com isto uma nova escassez *CFS* em *D*, etc. Tal seqüência mista em escada, que ultrapassa continuamente o equilíbrio e assim estabelece tipos alternados de pressões de investimento, apresenta interessantes pontos de semelhança com o método da teia-de-aranha. Do ponto-de-vista da estratégia e do comportamento desenvolvimentista, entretanto, as duas seqüências puras parecem mais significativas e serão agora examinadas com maiores minúcias.

*Conveniência das Várias Seqüências.* A característica principal das duas variedades de desenvolvimento não-equilibrado, que descrevemos, é que proporcionam um dividendo extra de decisões induzidas, fáceis de tomar ou compulsórias, que resultam em investimento e produção adicionais. Espera-se que a capacidade excessiva de *CFS*, produzindo acima da procura, crie esta procura ao atrair para o país, a região, ou a cidade os in-

versores *ADP*. Se, por seu turno, permite-se ou faz-se *ADP* passar à frente de *CFS*, fortes pressões se estabelecem para a provisão de *CFS*, no período subsequente. O desenvolvimento via escassez é um exemplo da seqüência *desordenada, compulsiva*, discutida anteriormente neste capítulo. O desenvolvimento é estimulado, porque uma etapa intermediária, sobre a qual se salta, pode ser preenchida com relativa facilidade, à medida que as pressões e as necessidades surgem das etapas já vencidas. A ausência do estágio intermediário manifesta-se então como escassez e as deliberações para remediá-la são tomadas mais rapidamente que antes da manifestação da carência. Por exemplo, medidas fiscais e alterações da taxa de serviço, que são necessárias a fim de assegurar os fundos para a expansão e de cuja adoção não se cogitava antes da escassez, admite-se agora serem indispensáveis.

Assim, o desenvolvimento equilibrado de *CFS* e *ADP* não só é inatingível nos países subdesenvolvidos, como pode até não ser uma política desejável, porque não promove os incentivos e as pressões que fomentam este *dividendo* das decisões de investimento induzido.

Procuremos ser agora mais explícitos. Suponhamos que, durante o primeiro período, certo número de decisões de investimento *ADP* e *CFS* tenham sido tomadas e que resultaram em determinada razão de *CFS* para a produção *ADP*. Interessa-nos analisar as decisões de investimento induzido resultantes desta proporção, no segundo período. Esse problema apresenta-se nas Figuras 4a e 4b. Ao longo do eixo horizontal dispomos o valor da razão *CFS/ADP*. Colocamos o investimento induzido *ADP* sobre o eixo vertical em sentido ascendente, e o investimento induzido *CFS* sobre o mesmo eixo, porém em sentido descendente. O investimento induzido total é representado por uma linha ou curva interrom-

pida em direção ascendente, até o ponto em que coincide com o investimento induzido *ADP*.

O ponto *B* sobre o eixo horizontal é o ponto de equilíbrio correspondente aos pontos *A*, *B* e *C* da *Figura 3*, isto é, aos pontos ótimos de distribuição dos recursos do país, do ponto-de-vista do equilíbrio estático.<sup>10</sup> Se a razão *CFS/ADP* é mais baixa que *OB*, encontramos no domínio da escassez e do investimento induzido *CFS*; se

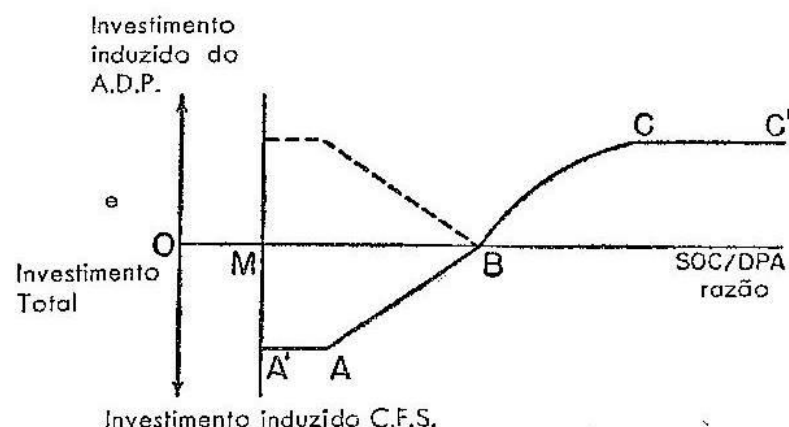


FIGURA 4a. Investimento induzido pela escassez ou excesso de *CFS*

é mais elevada, teremos a capacidade excessiva e o investimento induzido *ADP*. À primeira vista, parecerá que tanto maior a diferença da razão *CFS/ADP* de *OB*, maior será o investimento induzido, quer em *CFS*, quer em *ADP*; e tal situação está de fato retratada nos pontos *A* e *C* da *Figura 4a*. O amortecimento da curva, que representa o investimento induzido *ADP*, é facilmente explicável; obviamente, este efeito indutivo específico está sujeito a retornos decrescentes, à medida que sobe a capacidade excessiva *CFS*. No espaço de qualquer período finito, o tráfego não tem probabilidade de se ex-

10. O valor da proporção não precisa ser o mesmo em diferentes níveis de produção.

pandir na proporção do número de linhas de uma ferrovia. A situação difere em relação ao modo pelo qual, no período seguinte, uma escassez *CFS* induz *CFS* adicional. Aqui não há motivo para presumir um amortecimento. Tanto maior a escassez, quanto maiores serão as pressões para remediá-la e maior a soma de capital

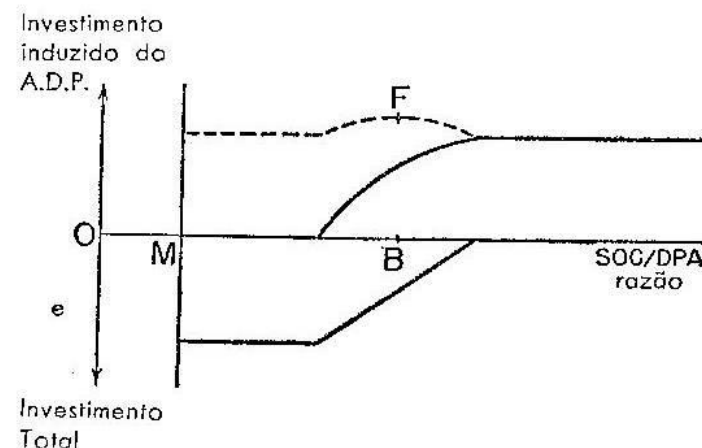


FIGURA 4b. Investimento induzido com previsão

requerida para este fim. A limitação é antes técnica: enquanto a capacidade excessiva de *CFS* pode ser tão elevada quanto quisermos imaginá-la, há restrições técnicas à redução de *CFS*, se certa produção *ADP* deve ser mantida. Este *minimum* é representado em nossa gravura como ponto *M*.

Outra restrição vem à cena se pensarmos — como devemos — em termos de um período de reação finito; então, há um limite, para a quantidade de investimentos que podem ser iniciados no decorrer deste período, independente da força do incentivo. Essa consideração certamente também se aplica ao investimento induzido *ADP* e resulta nos dois segmentos da curva de indução *A'ABCC'*, da *Figura 4a*, paralelos ao eixo horizontal.



Já podemos nos envolver em algumas especulações sobre a força dos efeitos indutivos, quando se reflete na forma das curvas de indução. Observemos, primeiro, que a curva do investimento induzido *total*, tal como desenhada na *Figura 4a*, tem o seu *minimum* no ponto de equilíbrio *B*. Em outras palavras, quando a razão *CFS/ADP* é tal que não há capacidade excessiva, nem escassez, de *CFS* e quando *CFS* e *ADP* estão portanto equilibrados e os recursos foram ôtimamente distribuídos entre estas duas categorias, então teríamos realmente investimento induzido zero, no período seguinte. Assim, a contestação de que o desenvolvimento equilibrado pode ser indesejável, além de inatingível, se configura e pode bem ser verdadeira para muitos países subdesenvolvidos.

Naturalmente, podemos variar o jogo e chegar a conclusões completamente diferentes. É perfeitamente cabível que, desde que uma economia haja progredido durante um período de tempo, haverá uma superposição de *ADP* induzido e de investimentos *CFS*, numa grande extensão, na situação mostrada na *Figura 4b*. Inversores *ADP*, que podem se valer de uma longa experiência por terem lidado com investimento *CFS*, serão induzidos a inverter, antes do momento real, quando a capacidade excessiva se apresenta; e o investimento *CFS* será igualmente empreendido, antes da manifestação de uma verdadeira escassez. Assim, quando a comunidade conquista a previsão e a confiança no desenvolvimento ulterior, características de uma economia progressista, o ponto de desenvolvimento equilibrado pode ser também o ponto de incentivo máximo de investimento adicional, como se demonstra pelo ponto *F* na curva de indução *total* da *Figura 4b*. Em tais circunstâncias, o desenvolvimento equilibrado seria, portanto, desejável, não só do ponto-de-vista estático, como também do di-

nâmico. Além do mais, não seria mais inacessível, porquanto as nossas restrições contrárias ao desenvolvimento equilibrado, nestas considerações, não se aplicariam, evidentemente, ao tipo evolvido de economia a que nos estamos referindo. Independente da existência de um *maximum* real em *B*, uma situação em que há uma considerável superposição dos dois efeitos indutivos reduz acentuadamente a atração de outra espécie de desenvolvimento não-equilibrado do ponto-de-vista da indução de investimento adicional.

Aproximamo-nos, aqui, das noções tradicionais do equilíbrio dinâmico e do investimento induzido. Ainda que, com *CFS* e *ADP* equilibrados, não existam tensões, pressões, nem incentivos especiais, o desenvolvimento equilibrado adicional dêsses dois componentes do investimento total é induzido pela previsão de tais pressões e incentivos. Essa previsão, por seu turno, deve-se prender à experiência passada, que ensinou os que operam com *CFS* e *ADP* a aguardarem os transtornos ou as oportunidades, respectivamente, antes que qualquer dêles realmente surja. Neste sentido, é a *experiência passada do desenvolvimento não-equilibrado, num estágio avançado do desenvolvimento econômico, que cria a possibilidade do desenvolvimento equilibrado*.

Mas, voltemos dêsse Eldorado para as nossas regiões subdesenvolvidas, onde o desenvolvimento equilibrado é tão inacessível quão desejável. Isso nos leva de volta à *Figura 4a* e à especulação acerca da força da indução via escassez ou capacidade excessiva de *CFS*.

Uma distinção básica entre essas duas seqüências é o tipo de incentivo que se cria. A capacidade excessiva de *CFS* é essencialmente permissiva; desde que, certamente, serve para reforçar motivações já existentes e pode, com isto, compreender a diferença entre uma gôta e um grande afluxo de investimento *ADP*, persuade, de

preferência a forçar. O oposto se verifica no que diz respeito à indução via escassez. Uma carência, reconhecida como tal, obriga a tentar remediá-la, por parte das suas vítimas ou dos que pretendem lucrar com a sua eliminação. Nos casos em que as motivações são deficientes, parece mais seguro confiar no desenvolvimento via escassez do que naquele via capacidade excessiva. Dito por outra forma, se dotarmos um país subdesenvolvido de uma rede ferroviária de primeira categoria, de amplo sistema hidrelétrico e talvez de facilidades de irrigação, poderemos ter a certeza de que as atividades agrícolas e industriais se expandirão na esteira destes melhoramentos? Não seria menos arriscado e mais econômico garantir essa atividade, ainda que precise ser amparada, em vista da ausência de meios de transporte e de energia adequados, e então deixar as pressões, que se seguem, determinarem o dispêndio apropriado para *CFS* e a sua colocação? Como exemplo deste tipo de sequência pode-se citar o desenvolvimento do Japão, da Turquia e, em grande parte, da *URSS*.

Como já foi demonstrado, os limites de tal política são ditados por fatores técnicos, desde que uma quantidade mínima de *CFS* é um pré-requisito, em qualquer dado nível de *ADP*. Esses limites podem ser, algumas vezes, muito estreitos, especialmente em amplas regiões não-desenvolvidas e áreas de novos assentamentos, onde pouco ou nenhum capital fixo social ainda se formou. Naturalmente, nesta etapa, só é factível o desenvolvimento via capacidade excessiva; os pontos *M* e *B* da *Figura 4a* submergem no ponto de origem. A idéia que a expansão de *CFS* deva, em quaisquer circunstâncias, preceder a expansão de *ADP*, provavelmente provém da identificação de todas as situações de desenvolvimento com aquelas sequências de desenvolvimento inicial e do fato de considerar *CFS* como uma espécie

de *input* de coeficiente fixo, que sempre teria que existir à sua produção *ADP*. Todavia, isso não constitui, com certeza, um panorama real para a maioria dos países subdesenvolvidos do presente.

O argumento favorável ao desenvolvimento via escassez *CFS* aplica-se especialmente às áreas atrasadas de um país subdesenvolvido. Temos aí regiões que, por assim dizer, se firmaram na relutância ao desenvolvimento e é muito pouco provável que um sistema genuinamente permissivo — que além do mais é muito dispendioso — venha a ser eficaz. Em outras palavras, o segmento *BC* da curva de indução — àquele que corresponde à capacidade excessiva de *CFS* — é provável que seja deploravelmente raso.

Acreditar em sequências puramente permissivas e confiar na capacidade das facilidades *CFS* de provocar outras atividades econômicas pode, em tais circunstâncias, ser tão irracional quanto o assim chamado *Culto dos Cargueiros*, que foi instituído por algumas tribos da Nova Guiné, após a lamentada partida das Forças Expedicionárias Aliadas, no fim da II Guerra Mundial. “Os das vilas costeiras levantaram cais no mar, prontos para amarrar os navios, e os das vilas interiores abriram clareiras na selva para a aterrissagem dos aeroplanos. E aguardaram, na expectativa da Segunda Vinda dos Cargueiros”.<sup>11</sup> Por mais comovente que seja, tal crença nos poderes propiciatórios do capital fixo social não deve ser a base da política desenvolvimentista.

Por outro lado, muitos países subdesenvolvidos, mas em desenvolvimento, também têm as suas cidades florescentes e províncias privilegiadas. Aí, certamente, uma política de provimento copioso de *CFS* trará repercussões benéficas, desde que, em tais zonas, muitos empresários

11. RAYMOND FIRTH, *Elements of Social Organization* (New York, Biblioteca Filosófica, 1951), págs. 112.

estejam à testa de deliberações de investimento e a este sejam impelidos pela melhoria de perspectiva do custo e das rendas, provida pelas facilidades de CFS. Por seu turno, uma escassez moderada de CFS, possivelmente, não causará muitos danos a uma região verdadeiramente dinâmica, em desenvolvimento. Em tal situação, as indústrias não cogitarão de importar os seus próprios geradores Diesel, ou de canalizar a água para as suas propriedades, nem de construir, por conta própria, as vias de acesso, nem as habitações dos operários. Dêsse modo, a curva *BC* não só provavelmente surgirá nitidamente ascendente e pode até se sobrepor à curva *AB*, como na *Figura 4b*. Uma região que está realmente florescendo será muito beneficiada pela política concentrada em CFS, não ficando, entretanto, definitivamente prejudicada com a sua carência.

A observação assim conclui. Os centros de desenvolvimento rápido, comumente, sofrerão a escassez, algumas vezes, pela falta de planejamento apropriado; frequentemente, porém, também porque seria injusto e deletério ampliar as facilidades CFS na previsão da espécie de progresso econômico extremamente rápido que, às vezes, realmente atinge uma cidade ou uma região, cuja ocorrência ou continuidade, porém, pode ser prevista, com segurança. Quando essas carências realmente se verificam, não parecem afetar visivelmente o desenvolvimento; são, antes, consideradas como uma prova a mais de que o desenvolvimento dinâmico está verdadeiramente ocorrendo. Num país subdesenvolvido, em geral é a cidade — a mais favorecida pelos inversores privados — que apresenta maiores deficiências de água, energia e habitação.

O que foi dito acima aplica-se melhor ao investimento interno do que ao externo. Este último pode escolher entre os centros dinâmicos de diversos países e

provavelmente dará preferência àqueles cujas deficiências forem menos gravosas. Esta consideração também vale para um país que apresente vários centros em desenvolvimento, competindo uns com os outros. Em casos que tais, a reação positiva ao excesso de CFS pode ser elevada para um centro, em virtude da competição com os outros.<sup>12</sup> A preferência dos inversores ADP se dará, possivelmente, primeiro na base das relativas dotações CFS das diversas áreas candidatas.<sup>13</sup> A curva *BC* está em desaprumo e o desenvolvimento via capacidade excessiva é definitivamente preferido neste caso.

*Limites ao Desenvolvimento Via Escassez do CFS.* A nossa defesa do desenvolvimento via escassez CFS, em certos casos, foi cercada de uma quantidade de restrições. Mesmo assim, abalará aqueles que julgam que a deficiência de transporte e energia tem sido o principal obstáculo ao desenvolvimento de muitos países importantes subdesenvolvidos. Enquanto alguns observadores atribuem esta situação ao planejamento inadequado e às prioridades mal orientadas nos programas desenvolvimentistas, outros responsabilizam, mais simplesmente e por vezes mais convincentemente, a inflação e suas conseqüências. Quando um país se acha nas garras da inflação, os criadores da política econômica se inclinam a tentar manter os preços baixos, onde quer que as dificuldades administrativas não sejam aflitivas.

12. O caso é profundamente análogo ao da elasticidade do preço da procura de artigo de exportação de um país, quando este país é um dentre muitos produtores. A elasticidade, como é sabido, é sempre elevada, embora a elasticidade da mercadoria global possa ser baixa.

13. Demonstra-se pelos avisos das várias Comissões ou Juntas Estatais de Desenvolvimento, que normalmente aparecem no *New York Times Annual Economic Review*, no princípio de janeiro de cada ano: essas organizações indicam principalmente as disponibilidades de energia e transporte, volume fabril e fatores menos palpáveis, tais como boas relações de trabalho e capacidade de trabalho exercitada.



Atualmente, os preços dos serviços de utilidade pública se encontram entre os mais fáceis de sustentar e geralmente estão sujeitos ao controle direto das autoridades. Por isso, taxas de serviços públicos — tais como água, energia elétrica, ferrovias, carris, telefones, etc. — comumente ficam muito aquém da alta do nível geral de preços, com o duplo resultado que o devastador consumo destes serviços é poderosamente encorajado, enquanto o financiamento das expansões necessárias é dificultado, se não impossibilitado.

Não há dúvida que a negligência dos serviços públicos pode se tornar o mais sério embaraço para o progresso econômico. Reconhecemos que há uma razão *CFS*/produção *ADP* mínima, isto é, um ponto em que a produção *ADP* só pode ser acrescida se *CFS* for ampliado. Isto, entretanto, não significa que, neste ponto, nenhum investimento adicional *ADP* possa absolutamente ocorrer; ou melhor, que a produtividade do investimento *agregado ADP* não demonstre incrementos ulteriores. Uma fábrica particular ainda pode-se estabelecer e, conquanto a produção venha a ser, de fato, positiva, a sua produtividade marginal *social* será zero, pois a produtividade das firmas existentes é rebaixada, uma vez que a nova empresa reivindica uma parcela das facilidades *CFS* já escassas. Essa situação se reflete nas firmas marginais que se retiram do mercado, ou na execução qualitativa e quantitativamente, em geral, inferior de todas as empresas, ou ainda em ambas. O desequilíbrio entre *CFS* e *ADP* tornou-se tão pronunciado, que está automaticamente impedido de aumentar, através da recusa de *ADP* a se expandir ou pela destruição do investimento *ADP* existente, quando ocorre novo investimento.

Infelizmente, não é fácil identificar o ponto em que o desenvolvimento de *ADP* acima de *CFS* se torna, des-

ta maneira, autoderrotista, exatamente porque obstáculo algum jamais surge para impedir o investimento *ADP* adicional. É muito provável que alguns países com inflações prolongadas hajam se aproximado muito deste ponto, especialmente quando a relutância para a elevação das taxas tem sido mais reforçada pelo desejo de *apertar* as companhias controladas pelo estrangeiro.

Não obstante, não podemos condenar totalmente uma das nossas duas concepções — o desenvolvimento via escassez *CFS* — somente sob o fundamento que, se exagerada, *pode* levar antes à estagnação que ao desenvolvimento. Pois isso só ocorrerá em uma comunidade cujo comportamento se haja tornado completamente irracional e de onde as reações produtivas tenham sido banidas. Mas, que perspectiva de desenvolvimento pode-se esperar operar em tal comunidade? Quando as autoridades responsáveis pelos serviços públicos e outras facilidades *CFS* deixam de atender a perigos tão evidentes e presentes e a necessidades tão óbvias, como as assinaladas pelos desabamentos de pontes, trens descarrilados e constantes faltas de energia, que esperança há de que estas mesmas autoridades saibam planejar a construção de pontes, ferrovias e centrais elétricas acima da procura, sem a mais grosseira devastação de recursos?

Estamos tentando formular aqui uma série de medidas de desenvolvimento econômico, na suposição de que os países subdesenvolvidos têm que lutar com algumas dificuldades e carências específicas; a nossa tarefa, entretanto, seria impossível se tivéssemos que presumir a falta absoluta de reação aos estímulos desenvolvimentistas. Tal atitude explica-se melhor pela vitória temporária daquelas forças que se opõem a pagar o preço do desenvolvimento. Vista por esse ângulo, tal atitude é, de certo, perfeitamente racional.

## INTERDEPENDÊNCIA E INDUSTRIALIZAÇÃO

### Definição das Cadeias Retrospectiva e Prospectiva

A NOSSA pesquisa sobre seqüências eficientes e processos, que tendem a elevar ao máximo as decisões de investimento *induzido*, deve-se deslocar agora para as próprias atividades diretamente produtivas. Deparamos aí com alternativas de desenvolvimento muito conhecidas, tais como: agricultura *versus* indústria, fomento da exportação *versus* sucedâneos da importação, indústria pesada *versus* indústria leve, etc. De preferência ao exame isolado de cada qual dêsses problemas específicos, tentaremos esboçar um método geral de ataque.

Em nossa contenda acêrca de *CFS versus ADP*, estabelecemos duas suposições:

1) que, dentro de certos limites, as proporções em que o investimento se deve dividir entre essas duas categorias são variáveis (tal hipótese resultava na possibilidade de excesso ou de escassez do capital fixo social);

2) que, no caso de escassez, o remédio da importação não era aplicável (o que é fantásticamente real, em se tratando de transporte e energia, para não falar de empregos *CFS* mais fundamentais, como educação e cumprimento da lei).

As duas alegações serão agora invertidas. Até o ponto concernente às relações entre várias atividades

diretamente produtivas, agiremos na suposição, conhecida desde a análise do *input*-produção, que os coeficientes do *input* são fixos, ou, pelo menos, que os *inputs* necessários crescem em consonância com a produção. Por outras palavras, enquanto se concebe que uma economia seja inadequada ou magnificamente equipada de facilidades de experiência técnica, instalações portuárias, estradas e estações de energia elétrica, em relação aos seus dons de capacidade de fabricação, é plausível julgar (no mínimo com determinadas técnicas) que um aumento da produção do algodão ensacado requeira um maior *input* de algodão em rama. A flexibilidade é restabelecida, por outro lado, pela presunção de que, se o necessário *input* não se supre pelas fontes internas, pode ser importado.

A forma de pressões, incentivos e repercussões, é provável, portanto, ser completamente diferente daquela que é característica da proporção *CFS-ADP*.

Ao discutir a última, os conceitos de escassez e capacidade excessiva de *CFS* emergiam como principais agentes do desenvolvimento ulterior. Com as nossas novas suposições, uma escassez específica de bens e serviços, exigidos como *inputs* para determinada atividade econômica recentemente estabelecida, é inconcebível. Se os *inputs* necessários não forem disponíveis, a atividade simplesmente não se verificará. Se realmente ocorre, os *inputs* já devem estar a caminho, quer resultantes da produção interna, quer através da importação. Assim, parece haver pouca margem para a modalidade de forte pressão direta que se transmite de uma a outra atividade. Contudo, estímulos importantes resultam, não obstante, do fato de o assentamento de uma indústria acarretar a disponibilidade de um novo mercado expansionista para os seus *inputs*, sejam ou não êsses *inputs* inicialmente supridos pelo exterior.

O mesmo ocorre com o que denominamos *capacidade excessiva*. A princípio, pode parecer que esse conceito não se enquadra no setor *ADP*. Uma indústria precisa vender a sua produção; só será criada se fôr previsto ser capaz de o fazer. Se a previsão fôr mal calculada, a fábrica terá que cerrar as portas. Assim, a criação de uma indústria deve resultar de uma procura preexistente. Pode ela, porém, ser responsável pela indução de novas atividades e procura? Tais repercussões são menos óbvias que as estradas que permanentemente encorajam novos fluxos de tráfego. Contudo, a disponibilidade interna de um produto, cuja fabricação normalmente se expandirá, se necessário, realmente apresenta alguns traços em comum com a disponibilidade de um serviço básico.

Podendo aparentar que, dada a nossa hipótese, os produtos *ADP* podem ser importados, não há razão para se considerar a disponibilidade interna de um produto novo melhor incentivo para a atividade econômica ulterior, envolvendo o produto como um *input*, do que a disponibilidade das fontes estrangeiras de abastecimento, que sempre existiram. Na teoria abstrata, pode ser realmente assim; na prática, porém, três considerações importantes tornam a disponibilidade interna um agulhão muito mais eficiente para o desenvolvimento posterior:

1) A importação requer uma habilidade especial e, por isso, reduz a quantidade das possíveis mercadorias entrantes.

2) A importação está sujeita às incertezas específicas do balanço de pagamento, e a produção amplamente baseada na importação é, portanto, muito arriscada; se há a expectativa de a inflação se processar mais

rapidamente no interior do que no exterior e se o ajuste da taxa de câmbio é entravado, haverá provavelmente restrição quantitativa da importação; se, por outro lado, se permite que a taxa de câmbio baixe livremente, é possível que, dêste modo, isto se verifique mais depressa do que o poder aquisitivo da concorrência interna e haveria uma vantagem nas custas a longo prazo, pelo fato de confiar tanto quanto possível nos *inputs* nacionais.

3) Finalmente, é de máxima importância o fato de determinado produto ser fabricado internamente resultar, provavelmente, em esforços da parte dos produtores para propagar-lhe usos adicionais e na participação financeira dos mesmos em tais empreendimentos. A disponibilidade interna de um produto dá, assim, vida a forças ativas que procuram ser utilizadas como *input* em novas atividades econômicas, que supram as *necessidades acarretadas* recentes. Nesse sentido, constitui, portanto, processo de incentivo menos exclusivamente permissivo que a existência de uma estrada que apenas *convida* a maior tráfego.

Assim, em estrita analogia com a alternativa entre desenvolvimento via escassez e via capacidade excessiva, que apresentamos para o caso *CFS-ADP*, podemos analisar dois processos de incentivo atuantes no setor *ADP*.

1) O *input*-provisão procura derivada, ou *efeito em cadeia retrospectiva*, isto é, cada atividade econômica não-primária induzirá tentativas para suprir, através da produção interna, os *inputs* indispensáveis àquela atividade.

2) A produção-utilização, ou *efeito em cadeia prospectiva*, ou seja, toda atividade que, por sua natureza, não atenda exclusivamente às procuras finais, induzirá



a tentativas de utilizar a produção como *inputs* em algumas atividades novas.

A política desenvolvimentista deve tentar relacionar estes muito conhecidos efeitos retrospectivos e prospectivos; só o pode fazer, porém, se souber com quantas atividades econômicas diferentes conta, no que tange a estes efeitos. Via-de-regra, os economistas se têm contentado com algumas referências gerais a vantagens das economias externas, capacidade completiva, causa cumulativa, etc. Nenhum esforço sistemático se fez, entretanto, para demonstrar como a transição do desenvolvimento deve ser alterada, de modo a tornar máximos estes benefícios, muito embora as estatísticas do *input*-produção existentes nos forneçam alguns elementos para uma análise desta natureza.

Preliminarmente, uma nota adicional sobre o próprio conceito de cadeia. Que inferimos ao falar sobre os efeitos em cadeia que emanam da indústria A para a indústria B? A linguagem aí pode ser muito ambígua, pois podemos ter em mente a possível *importância* do efeito em cadeia em termos, digamos, da produção líquida das novas indústrias que viessem a ser criadas; ou podemos tomar no sentido da *fôrça* do efeito, isto é, a probabilidade de que essas indústrias sejam realmente criadas. O efeito total poderia ser avaliado pela soma dos produtos desses dois elementos; por outra forma, se o estabelecimento da indústria W pode levar, através de efeitos em cadeia, à instalação de  $n$  indústrias adicionais com produções líquidas iguais a  $x_i$  ( $i=1,2,\dots,n$ ) e se a probabilidade de cada uma destas indústrias realmente surgir, em consequência da criação da indústria W, for  $P_i$  ( $i=1,2,\dots,n$ ), então, o efeito em cadeia total da indústria W é igual a  $\sum_{i=1}^n x_i P_i$ .

tría W é igual a  $\sum_{i=1}^n x_i P_i$ .

Podem-se interpretar as possibilidades pela medida da força do estímulo instituído. Para a cadeia retrospectiva, a estimativa desta força pode ser a seguinte: suponha-se que a indústria W requiera um *input* anual de  $Y_1, Y_2, \dots, Y_n$  e que a capacidade econômica mínima (na base da capacidade produtiva anual) das firmas que produzissem esses *inputs* seja igual a  $a_1, a_2, \dots, a_n$ ; então, a força do estímulo, ou a probabilidade de o estabelecimento da indústria W levar à criação de indústrias produtoras destes *inputs* é igual à razão do de Y para o de a.<sup>1</sup> A capacidade econômica mínima não é um conceito técnico; define-se, porém, em termos econômicos, em relação aos lucros normais e aos fornecedores eficientes do exterior. Em outras palavras, é a capacidade que tem a firma do país, tanto para garantir lucros normais quanto para concorrer com fornecedores estrangeiros, já existentes, levando-se em conta as vantagens e desvantagens locais, bem como, talvez, certa proteção à indústria incipiente. Dessa maneira, as condições relativas ao custo são automaticamente consideradas.<sup>2</sup>

1. A proporção deve ser definida como tendo o teto 1, ou seja, o valor da proporção é igual à unidade, quando quer que os *inputs* de y sejam iguais ou maiores que os de A. Observe-se também que os *inputs* de y são equivalentes à produção em grosso das novas firmas ou indústrias, em base físicas, enquanto que os de X representam produtos netos ou líquidos em termos de valor.

2. Os dados sobre a capacidade econômica das fábricas de diversas indústrias seriam o ponto de partida para determinar a capacidade econômica mínima de diferentes países. A pesquisa neste setor, em relação ao desenvolvimento econômico, é surpreendentemente escassa, exceto no que se refere ao artigo pioneiro de K. A. BOHRB, "Investment Criteria for Manufacturing Industries in Underdeveloped Countries", *Review of Economics and Statistics*, 36 (maio, 1954), págs. 157-166. Algumas informações básicas relativas a fábricas pequenas e médias podem ser encontradas numa série de *Industrial Reports*, publicada por Office of Industrial Resources of the International Cooperation Administration. Para informes sobre o optimum de capacidade fabril na indústria dos Estados Unidos, ver J. S. BAIN, *Barriers to New Competition* (Cambridge, Massachusetts, 1956), cap. 3.

No caso da cadeia prospectiva, a interpretação dos  $p$  é menos correta ou exata. O conceito de capacidade econômica é menos aplicável aqui, desde que a capacidade do mercado, em relação às indústrias que possam vir a existir, através da cadeia prospectiva, não depende dos seus provedores. O fio-da-meada pode-se encontrar, talvez, na importância dos artigos produzidos pela indústria  $W$  como *inputs* para a criação da indústria a ser encadeada. Se esses *inputs* representam uma fração muito pequena da produção eventual da indústria, a sua disponibilidade interna não será provavelmente um fator importante de fomento daquela indústria. Se, por outro lado, aqueles artigos estão sujeitos a outras tantas operações manufatureiras, então, a força dos estímulos prospectivos é provável ser considerável, desde que a procura seja suficiente para justificar a produção nacional.

Nesses casos, a importância e a força — de  $x$  e de  $p$  — do efeito em cadeia são, assim, inversamente correlatas. Indústrias, onde a de  $x$  é pequena e grande a de  $p$ , são, por vezes, com muita precisão, denominadas indústrias *satélites*. São, quase infalivelmente, estabelecidas na esteira da indústria  $W$ , apresentando, porém, menor importância em comparação com aquela indústria. Assim definidas, as indústrias-satélites podem-se estabelecer pela cadeia retrospectiva ou prospectiva. No caso do cimento, por exemplo, a fábrica de sacos super-reforçados, para fins de embalagem, representa uma formação-satélite pela cadeia prospectiva. A indústria-satélite geralmente tem as seguintes características:

a) desfruta de grande vantagem de localização pela proximidade da indústria principal;

b) emprega como *input* fundamental um produto ou subproduto da indústria principal, sem o submeter

a uma transformação esmerada, ou a sua produção básica é um *input* — em geral menor — da indústria principal; e

c) a sua capacidade econômica mínima é menor que a da indústria principal.

Conquanto seja quase certo se estabelecerem indústrias-satélites, uma vez criada a indústria principal, a instalação da indústria  $W$  também serve de estímulo à instauração de indústrias não-satélites. Nesses casos, a força do estímulo é infinitamente mais fraca; o alcance, porém, é muito maior. Exemplos de uma situação que tal são os estímulos que a instituição de uma fábrica de sacos super-reforçados dá para a criação de uma indústria de polpa e papel ou, em relação ao caso da cadeia prospectiva, o estímulo dado pelo estabelecimento de uma indústria de ferro e aço a todas as indústrias metalúrgicas. Aí a criação de uma indústria é um fator de cooperação que, por si mesmo, nenhuma probabilidade apresenta de resultar na formação de outras. Mas, quando se trata de economias externas e de capacidades completivas, pensamos, pelo menos, tanto nessas cadeias incertas, quanto naqueles satélites muito mais genuínos, porém, também muito menos significativo, de que se cerca qualquer indústria de certa capacidade. A fraqueza do estímulo no caso das não-satélites pode ser explicada pela ausência dos três fatores característicos dos satélites. A cadeia se reduz ao fato de um *input* de uma indústria recém-estabelecida ser uma produção da indústria a ser criada, ou *vice versa*; a indústria estabelecida não seria, entretanto, o principal consumidor ou abastecedor da indústria a ser criada. De fato, especialmente nos casos de cadeia retrospectiva, a capacidade econômica mínima da indús-

tria a ser criada seria, com frequência, maior que o da indústria originária da cadeia.<sup>3</sup>

Em que pese à importância do tipo não-satélite de cadeia, parece indispensável providenciar alguns pontos-atalhos para as poucas probabilidades. É muito bonito declarar que a instauração de uma cervejaria estimula a formação de uma indústria de papel, em razão dos rótulos necessários às garrafas de cerveja; êste estímulo, entretanto, por si próprio, não é provável jamais levar à criação de uma fábrica de papel. Assim, se cogitarmos dos efeitos em cadeia, isoladamente, só da cervejaria sobre o desenvolvimento agrícola ou industrial ulterior, devemos considerar exclusivamente aqueles incentivos, cuja probabilidade exceda determinado valor decisivo, digamos, metade.<sup>4</sup>

Se assim procedermos, os efeitos em cadeia conjuntos de duas indústrias, vamos dizer, de cerveja e de cimento, considerados como uma unidade, possivelmente serão maiores do que a soma dos seus efeitos singulares, desde que alguns produtos  $x_p$ , que são omitidos no cômputo dos efeitos singulares, porque os de  $p$  estão abaixo do valor decisivo, excederão tal valor, se somados em relação a ambas as indústrias. Eis aí um argumento favorável ao desenvolvimento múltiplo, que con-

3. Até o ponto em que a mínima capacidade econômica de uma indústria é maior à proporção que nos distanciarmos mais da etapa dos bens finais de consumo ou de produção. Isto, certamente, não é tomado em sentido universal, como se demonstra, por exemplo, pela amplitude da capacidade mínima dos fabricantes de veículos motorizados.

4. Uma norma fácil de aplicar é que uma indústria pode ser apropriadamente estabelecida em um país subdesenvolvido, porém em desenvolvimento logo que a procura existente seja igual à metade da capacidade econômica fabril, como foi acima definido. A procura adicional necessária para justificar a inversão espera-se que provenha do aumento da procura existente e do desenvolvimento de novas procuras através da cadeia prospectiva, uma vez que a usina esteja em funcionamento.

sideraríamos convincente, não fôra que a nossa arguição contrária ao mesmo se prende mais à sua praticabilidade que à desejabilidade.

O fato de os efeitos em cadeia de duas indústrias, vistos em conjunto, serem maiores do que a soma dos efeitos de cada indústria isoladamente, fala a favor do caráter cumulativo do desenvolvimento. Quando a indústria  $A$  se estabelece primeiro, os seus satélites logo surgem; quando, porém, a indústria  $B$  é subsequente-mente instalada, pode isto contribuir para a criação não só dos seus próprios satélites, como também de algumas firmas, que nem  $A$  nem  $B$ , isoladamente, poderiam ter provocado. E, com a entrada em cena de  $C$ , seguir-se-ão outras emprêsas, que requerem os estímulos conjugados, não só de  $B$  e  $C$ , e sim de  $A$ ,  $B$  e  $C$ . Esse processo pode-se estender no sentido de explicar a *aceleração* do crescimento industrial, que é tão relevante nas primeiras etapas do desenvolvimento de um país.

### Uma Experiência Mental

Tentamos observar mais de perto o efeito cumulativo da industrialização. O problema agora se formula simplesmente: Como se tornam máximos os efeitos em cadeia? É óbvio que, mesmo se dispuséssemos da informação quantitativa necessária sobre êsses efeitos, a resposta a tal quesito só estabeleceria *um* critério de investimento, entre vários outros. Portanto, a utilidade do critério está vazada na orientação que possa oferecer em situações específicas, no que diz respeito a alternativas que surgem no curso do desenvolvimento, mais do que no traçado de qualquer seqüência rígida que dêste se possa derivar.

Como passo inicial, convém observar os vários setores de uma economia, com o intuito de apreender a



quantidade e as espécies de efeitos em cadeia que exercem. Com a cadeia desenvolvida do modo mais completo nos países industrialmente avançados, é tentador nos voltarmos para eles a fim de descobrir aqueles setores, ou subsetores, que devem receber fixação elevada de valores, em qualquer programa desenvolvimentista, não só em virtude da utilidade intrínseca de sua produção, como também pelos estímulos de desenvolvimento adicional, que deles é provável emanar.

Que aplicação dar aos resultados estatísticos da análise do *input*-produção nesta conexão? Podemos, decerto, avaliar o grau de interdependência demonstrado por qualquer indústria, ao computar:

- 1) a proporção de produção total que não se encaminha para a procura final e sim, de preferência, para outras indústrias;
- 2) a proporção de produção que representa aquisições de outras indústrias.

Mas, essas duas avaliações da extensão em que uma indústria qualquer se entrelaça com outras no âmbito da economia nacional podem ser tomadas como representativas dos efeitos em cadeia retrospectivos e prospectivos, somente na base de uma experiência mental. Teríamos que imaginar, em relação a cada indústria das redondezas, que o desenvolvimento do país houvesse começado por ela, de modo que se tenha a ilusão de terem as suas compras-e-vendas a outras indústrias nacionais se desenvolvido em consequência de sua criação. Na verdade, por certo, uma indústria *W*, que mostra o mais alto grau de interdependência, poderia muito bem ter-se estabelecido por último, provando com isto

que o máximo de entrelaçamento é perfeitamente compatível com a ausência total de efeitos em cadeia ativos. Não obstante, se *W* fôra instalada primeiro e, supondo-se que a produção total e a sua composição de mercadoria chegassem ao mesmo resultado final demonstrado na tabela de *input*-produção, então, as indústrias, que utilizam os produtos de *W* nos seus próprios processos de fabricação e as que são abastecedoras de *W*, teriam recebido dela importantes estímulos de crescimento. Desde que estamos interessados em avaliar a importância relativa de tais estímulos hipotéticos nas diferentes indústrias, para nos ajudar a encontrar, justamente em um país não-industrial, a seqüência mais eficiente para a sua industrialização, os resultados desta experiência mental são pertinentes à nossa pesquisa.<sup>5</sup>

Num estudo recente de CHENERY e WATANABE,<sup>6</sup> o grau de interdependência de várias indústrias foi computado e avaliado em relação à Itália, ao Japão e aos Estados Unidos, e os dados resultantes, reproduzidos na tabela a seguir, podem ser tomados como indicação geral da classificação dessas indústrias, do ponto-de-vista dos efeitos em cadeia retrospectivos e prospectivos. Em virtude da cláusula incluída em a nota 5, as médias para países de estruturas industriais diferentes se prestam melhor talvez para fornecer tais indicações do que os números isolados do país.

5. Com a condição de esperarmos que a composição da mercadoria de produção do país subdesenvolvido se assemelhe à do país em cuja estatística de produção-*input* nos baseamos para a experiência.

6. H. B. CHENERY e T. WATANABE, "International Comparisons of the Structure of Production", trabalho apresentado na Reunião de Cleveland da Associação Econométrica, dezembro 1956 (*dictum*), a ser publicado em *Econométrica*.

*Grau Médio de Interdependência de Setores  
Econômicos na Itália, no Japão  
e nos Estados Unidos*

	<i>Interdependên- cia através de Compras de outros Setores<sup>a</sup> (Cadeia Re- trospectiva)</i>	<i>Interdependên- cia através de Vendas a Ou- tros Setores<sup>b</sup> (Cadeia Pros- pectiva)</i>
<b>1) Manufatura Interme- diária (cadeias retros- pectiva e prospectiva — ambas altas)</b>		
Ferro e aço	66	78
Metais não-ferrosos	61	81
Papel e derivados	57	78
Produtos petrolíferos	65	68
Produtos carboníferos	63	67
Produtos químicos	60	69
Produtos têxteis	67	57
Produtos de borracha	51	48
Impressão e publicação	49	46
<b>2) Manufatura final (ca- deia retrospectiva-al- ta, cadeia prospecti- va-baixa)</b>		
Produtos moageiros	89	42
Couro e derivados	66	37
Produtos madeireiros	61	38
Aparelhagem	69	12
Equipamento de trans- porte	60	20
Maquinaria	51	28
Produtos minerais não- -metálicos	47	30
Alimentos beneficiados	61	15
Construção naval	58	14
Indústrias Mistas	43	20

	<i>Interdependên- cia através de Compras de outros Setores<sup>a</sup> (Cadeia Re- trospectiva)</i>	<i>Interdependên- cia através de Vendas a Ou- tros Setores<sup>b</sup> (Cadeia Pros- pectiva)</i>
<b>3) Produção primária in- termediária (cadeia prospectiva — alta, cadeia retrospectiva — baixa)</b>		
Indústrias extrativas de Metais	21	
Petróleo e gás natural	15	93
Indústrias extrativas do carvão	23	97
Agricultura e indústria florestal	31	87
Energia elétrica	27	72
Minerais não-metálicos	17	59
<b>4) Produção primária final (cadeia retrospectiva e prospectiva — am- bas baixas)</b>		52
Pesca	24	
Transporte	31	36
Serviços	19	26
Comércio	16	34
		17

<sup>a</sup> Proporção das compras interindustriais para a produção to-  
tal (%).

<sup>b</sup> Proporção das vendas interindustriais para a procura total  
(%).

Fonte: CHENERY e WATANABE, *International Comparisons*, pág.  
11. (Reprodução autorizada pelos autores.)

As quatro categorias da Tabela foram estabelecidas  
por CHENERY e WATANABE e são expressivas para a nossa  
estrutura conceitual. Em cada categoria, as indústrias  
foram classificadas de acordo com o cálculo conjunto  
(cadeia retrospectiva + cadeia prospectiva.) Como atri-

buímos maior importância à cadeia retrospectiva do que à prospectiva,<sup>7</sup> colocamos as indústrias com a cadeia retrospectiva alta e a prospectiva baixa à frente daquelas que apresentam a característica inversa.

A classificação comete uma injustiça com a maquinaria e com o equipamento de transporte. O baixo valor da cadeia prospectiva nestes casos é provavelmente devido ao fato de que as vendas destas indústrias a outras indústrias são interpretadas em tabelas de *input*-produção como correspondentes finais da procura, porque são explicadas pela formação do capital. Observando as transações interindustriais, do ponto-de-vista dos efeitos em cadeia, não há diferença essencial alguma entre o estímulo relativo ao assentamento de uma fábrica de inseticidas e o referente a uma usina de montagem de tratores, o qual emana das compras de inseticidas ou tratores realizadas pelos estabelecimentos agrícolas.

Em alguns casos, a experiência mental, através da qual associamos a interdependência com os efeitos em cadeias, reveste-se de aspecto um tanto tímido. Por exemplo, o maior valor de referência à cadeia retrospectiva achou-se nos produtos moageiros; entretanto, é profundamente irreal cogitar do cultivo do trigo e do arroz como *induzidos* pelos moinhos e fábricas de farinhas; de preferência, devem ser os moinhos considerados como satélites (pela cadeia prospectiva) das atividades agrícolas alimentícias. Não obstante, até neste caso, a cadeia retrospectiva é algumas vezes experimentada nos países subdesenvolvidos, como se verá adiante.

Em qualquer eventualidade, é interessante notar que a indústria com a mais elevada contagem conjunta

7. Ver, neste Capítulo, *Combinação das Cadeias Retrospectiva e Prospectiva*.

de cadeia é a do ferro e aço. Talvez os países subdesenvolvidos não sejam tão loucos e tão impelidos pela fama para atribuir importância capital a esta indústria!

As proporções de interdependência da tabela são índices muito toscos dos efeitos potenciais em cadeia que podem ser introduzidas em economias não-industriais por setores industriais específicos. Pode-se ter uma avaliação mais aprimorada da cadeia retrospectiva ao levar em consideração o inverso da fórmula *input*-produção. Essa fórmula invertida torna possível a estimativa das repercussões *diretas* e *indiretas* de um aumento das exigências finais da procura de uma indústria qualquer, em relação aos outros setores da economia. Uma vez que as repercussões indiretas não são levadas em conta, quando se computa simplesmente a proporção entre compras realizadas por uma indústria a outras indústrias, para o valor total de sua produção, a medida derivada dos termos invertidos é mais ampla. Um economista dinamarquês propôs esta avaliação — por ele denominada *poder de dispersão* — como um meio de identificar *indústrias-chaves*, e argumentou que o conhecimento destas medidas podia ser valioso numa depressão, porque nos permitiria focalizar a política de recuperação relativamente àquelas indústrias cuja expansão “levaria a um aumento geral da atividade econômica, abrangendo tôdas ou, pelo menos, a maior parte das indústrias”.<sup>8</sup> Em suma, acredito que a computação desses índices pode interessar não somente àquelas que procuram *reativar* uma economia evolvida, como

8. P. N. R. RASMUSSEN, *Studies in Inter-Sectoral Relations* (Copenhagen, ed. Einar Harcks, 1956), pág. 141. Infelizmente, os estudos empíricos, incluídos no livro, não condizem com o mérito dos interessantíssimos elementos de análise de RASMUSSEN, em virtude de excessiva agregação (por exemplo: toda a fabricação está reunida num único setor!).



também àqueles que tentar ativar uma economia subdesenvolvida.

O conhecimento da classificação aproximada de uma indústria, do ponto-de-vista dos efeitos em cadeia retrospectivos e prospectivos, derivados de economias progressistas, já existentes, através das tabelas de *input*-produção é, creio eu, útil ao planejador-economista de áreas subdesenvolvidas. É alguma coisa a ser acrescentada à sua bagagem de critérios. Contudo, por motivos óbvios, não se deve depositar excessiva confiança nessas classificações, baseadas que são numa experiência mental, sujeita a inúmeras alterações. O desenvolvimento industrial, é claro, não se pode iniciar em toda parte pela indústria do ferro e do aço, só porque esta indústria leva ao máximo a cadeia. É muito mais útil observar a estrutura de países subdesenvolvidos e verificar como surgem, em regra geral, os efeitos em cadeia. Tal análise provavelmente fornecerá alguns dados sobre a possibilidade de influenciar o desenvolvimento de modo a distender esses efeitos.

### A Cadeia Retrospectiva em Ação

A falta de interdependência e de encadeamento é, decerto, uma das características mais típicas dos países subdesenvolvidos. Se dispuséssemos de estatísticas de *input*-produção homogêneas em relação a todos os países, seria, certamente, uma boa orientação classificar os países de acordo com a proporção das transações inter-setores para a produção total. Possivelmente, essa classificação evidenciaria uma correlação íntima tanto com a renda *per capita* como com a percentagem da população fabril.

A agricultura em geral, e a agricultura de subsistência, em especial, são, de fato, caracterizadas pela escas-

sez de efeitos em cadeia. Por definição, toda produção primária deveria excluir qualquer grau considerável de cadeia retrospectiva, embora a aplicação de métodos modernos, na verdade, acarrete substanciais compras externas de sementes, fertilizantes, inseticidas e outros *inputs* em curso, para não citar máquinas e veículos. Podemos dizer que tanto mais primitivas as atividades agrícolas e extrativas, quanto mais verdadeiramente primárias serão.

Os efeitos em cadeia prospectiva também são fracos na agricultura e atividades extrativas. Uma grande proporção da produção agrícola se destina diretamente ao consumo ou à exportação; outra parte importante está sujeita a algumas transformações industriais, que se podem caracterizar como satélites, visto que o valor pelos mesmos adicionado ao produto agrícola (moagem de trigo, arroz, café, etc.) é pequeno, em relação ao valor intrínseco do produto. Só uma fração relativamente pequena da produção agrícola total dos países subdesenvolvidos recebe beneficiamento aprimorado, e isto geralmente ocorre fora do país.

O caso da inferioridade da agricultura em relação à manufatura foi muitas vezes debatido sob os fundamentos da produtividade relativa. Conquanto tal assunto não se demonstrasse completamente convincente,<sup>9</sup> a agricultura continua condenada, em razão da sua falta de estímulo direto para a instituição de novas atividades, através dos efeitos em cadeia. A superioridade da manufatura é a este respeito esmagadora. Talvez seja este ainda o mais importante motivo que milita contra qualquer especialização total da produção primária dos países subdesenvolvidos.

9. VINER *International Trade and Economic Development* (Glencoe, Illinois, Free Press, 1952), págs. 63-73; e BUCHANAN e ELLIS, *Economic Development*, págs. 259-263.

A má vontade contra o que se tornou conhecido como o tipo *encravado* de desenvolvimento deve-se à capacidade dos produtos primários de minas, poços e plantações de desaparecerem do país sem deixar vestígios no resto da economia. Naturalmente, a hostilidade aos lucros obtidos por companhias estrangeiras desempenha papel importante em tais atitudes. Mas, a ausência dos efeitos em cadeia, diretos da produção primária, em relação à exportação, empresta a êsses pontos-de-vista uma plausibilidade que eles não apresentam no caso da inversão estrangeira na indústria. Prefiro dizer plausibilidade a dizer validade, pois, conquanto as atividades de produção primária, que se destinam à exportação, possam exercer poucos feitos desenvolvimentistas, financiam a importação, que pode se tornar poderoso agente de desenvolvimento, como veremos adiante.

Desde que a interdependência no sentido de *input*-produção<sup>10</sup> é um resultado tão grande da industrialização, procuraremos agora traçar os vários modos pelos quais os efeitos em cadeia da indústria e seus satélites se manifestam. Nessa conexão utilizaremos uma das outras descobertas de CHENERY, ou seja, que mais de 90% de todo o fluxo do *input*-produção normalmente se podem arrumar num molde triangular.<sup>11</sup> O círculo — isto é, o fato de ser o carvão necessário para a fabricação do aço e o aço para a extração do carvão — sem dúvida se apresenta na estrutura da produção de um país, aparentemente, porém, em grau muito menor do que se suporia ao observar uma tabela de *input*-produção que não fôsse *triangularizada*. De outro modo, não há exigência *técni-*

10. Esta cláusula qualificativa é necessária, desde que é possível haver divisão extensiva do trabalho e, portanto, interdependência na procura final, numa economia que evidencia muito pouca interdependência *estrutural*.

11. CHENERY e WATANABE, "International Comparisons", págs. 7-10.

ca compulsória para o assentamento simultâneo de várias indústrias, complemento êste interessante para a nossa tese contrária à existência de tal requisito por motivos econômicos.

No arranjo triangular da fórmula *input*-produção, há um *último* setor cuja produção se dirige inteiramente para a procura final e que inclui *inputs* de uma quantidade de setores outros; o penúltimo setor vende a sua produção ao último setor para a procura final e adquire *inputs* de alguns, ou de todos os outros setores, exceto do *último*, e assim por diante, até chegarmos ao primeiro setor, cuja produção se encaminha para todos os setores subseqüentes e possivelmente, também, para a procura final, que, porém, não utiliza *inputs* de outros setores.

A industrialização pode, decerto, *começar* apenas com indústrias que produzam para a procura final, desde que, *hipoteticamente*, não existe absolutamente mercado, até então, para bens intermediários. Isso significa que será possível estabelecer unicamente duas espécies de indústrias:

1) aquelas que transformam os produtos primários, nacionais ou importados, em mercadorias exigidas pela procura final;

2) aquelas que transformam as meias-indústrias importadas em bens necessários à procura final.

Aos países industriais pioneiros só o primeiro campo se oferecia, o que explica a importância predominante de umas poucas indústrias (têxteis, ferro e aço, olaria), nas primeiras etapas da Revolução Industrial. Nos países subdesenvolvidos de hoje, as indústrias têxteis, de beneficiamento alimentício e de materiais de construção, baseadas no material local, ainda conservam a importância; contudo, numa escala muito grande, a industrialização está penetrando nestes países de outra

maneira, através de fábricas que dão os *toques finais*<sup>12</sup> em produtos industriais quase acabados, importados do estrangeiro. Servem de exemplos as fábricas de transformação, montagem e composição, os laboratórios farmacêuticos, as indústrias metalúrgicas e muitas outras. Essa tendência apresenta muitas vantagens: promove, por vezes, um escoadouro para as pequenas somas de capital, que poderiam não ser facilmente aplicáveis em empresas que requerem a associação especulativa dos recursos de muitos inversores e possibilita iniciar o empreendimento industrial sem o grave risco, que ocorre em países subdesenvolvidos, de ter de contar com a produção de indivíduos que não inspiram confiança.

Assim, países subdesenvolvidos freqüentemente estabelecem primeiro as *últimas* indústrias, ou sejam, *últimas* indústrias levando-se em conta o fluxo de *input*-produção dos países evoluídos; aquilo, que nestes países constitui *inputs* de outros setores, nos países subdesenvolvidos é substituído pela importação. Tais indústrias poderiam ser chamadas de *indústrias isoladas de importação*, em analogia com as atividades isoladas de exportação, já mencionadas anteriormente. Temos, pois, novamente aqui um empreendimento que, pelo menos nos primórdios, está tendenciosamente isento de encaqueamento. O material é importado do estrangeiro, valorizado pela composição, montagem, embalagem, etc. e o produto acabado é rapidamente remetido para os consumidores definitivos. A natureza enclausurada destas indústrias é, às vezes, realçada pela localização da fábrica num ponto mais próximo possível do porto de chegada do material importado, e mais, este tipo de empresa exerce uma atração especial sobre o capital

12. Este termo foi empregado por HAYEK, ao discutir as *etapas da produção*. Ver *Prices and Production* (Londres, ed. Routledge, 1931), pág. 70.

estrangeiro — muitas das sucursais de propriedade de companhias estrangeiras se especializam nesta modalidade de operação.

Há, porém, uma grande diferença entre as atividades isoladas de exportação e as de importação. As primeiras preocupam-se em romper a situação de isolamento. Comumente, alguns em cadeia prospectiva podem ser utilizados: minérios e cana de açúcar podem ser beneficiados e refinados antes do embarque. Mas o campo de tais operações é estritamente limitado. No que se refere às indústrias isoladas de importação, a situação é radicalmente diversa: produzem efeitos em cadeia retrospectiva de proporções e profundidade praticamente infinitas.

De fato, muito da História Econômica recente de alguns países subdesenvolvidos, que se estão desenvolvendo rapidamente, pode ser escrita em termos da industrialização, agindo retroativamente da etapa dos *toques finais* à produção interna de material industrial intermediário, até atingir, afinal, as matérias básicas. Dêsse modo, a industrialização demonstrou-se realmente um poderoso estímulo para o desenvolvimento da agricultura. Ao assegurarem um mercado, as indústrias de beneficiamento, originalmente baseadas nas matérias agrícolas importadas, tais como as fábricas de tecidos de algodão e cervejarias, incrementaram, na Colômbia, a produção interna do algodão e da cevada. No Brasil, do mesmo modo, as modernas indústrias de transformação do algodão, do amendoim e de cereais, por vezes, precederam a expansão da produção agrícola. Similarmente, os vultosos investimentos em indústrias de trituração e descaroçamento do algodão em rama, do sisal e do côco, deram relêvo ao modo por que o capital comercial e industrial se dispõe a promover oportunidades vantajosas para fortalecer as maté-



rias-primas básicas do país.<sup>13</sup> Os efeitos em cadeia retrospectivas têm importância, não só da produção secundária para a primária, como também da terciária retroagindo para ambas — a secundária e a primária. A experiência da Sears Roebuck e de outras bem sucedidas empresas de supermercado são casos a salientar.<sup>14</sup>

Na maioria desses casos, as mercadorias importadas foram substituídas pela produção nacional, que foi provocada por um mercado amplo e estabilizado. De grande relevância são os efeitos em cadeia retrospectivos, que são resultados combinados da existência de várias indústrias da *última etapa*. O mínimo de capacidade econômica de muitas indústrias básicas e intermediárias é tal que, em mercados pequenos, uma quantidade de indústrias de consumo precisa ser estabelecida, antes que a sua procura conjunta justifique a substituição da importação de mercadorias básicas e intermediárias pela produção nacional.

### Um Processo de Formação do Capital Baseado na Cadeia Retrospectiva

Em vista da importância da cadeia retrospectiva como um processo desenvolvimentista, pode ser interessante criar um método de crescimento em que este processo atue como primeiro impulso.

Uma vez que a cadeia retrospectiva surge pelos aumentos da procura, julgaremos que o desenvolvimento

13. *The Development of Brazil*, Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico, Instituto de Assuntos Interamericanos (Institute of Inter-American Affairs) (Washington, 1954), pág. 12.

14. R. WOOD e V. KEYSER, *Sears, Roebuck de México, S.A.*, National Planning Association, Washington, 1953. A experiência da Sears, Roebuck em outros países da América Latina foi similar à descrita nesse panfleto. The International Basic Economy Corporation IBEC de New York relatou os efeitos favoráveis dos seus supermercados sobre a produção agrícola da Venezuela.

autônomo ocorre em consequência de certa formação de capital líquido, aumento de eficiência e alta da exportação. Mas, seja esta uma evolução lenta, muito abaixo do teto estabelecido para uma economia pela capacidade potencial de gerar economias e atrair o capital estrangeiro, então presumiremos que a cadeia retrospectiva infalivelmente acarreta a formação adicional de capital líquido, quando quer que a importação de algumas mercadorias ultrapasse a *base liminar* da capacidade econômica mínima. Pode-se analisar a situação nos seguintes termos, usando os conceitos familiares de *input*-produção:

	Procura intermediária de				Procura final	Procura total
	... K	K+1	.....	n		
Produção de	1	0...0	$M_{1,k+1}$	$\dots M_{1n}$	$M_{1F}$	$M_1$
	2	0...0	$M_{2,k+1}$	$\dots M_{2n}$	$M_{2F}$	$M_2$
	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$
	k	0...0	$M_{k,k+1}$	$\dots M_{kn}$	$M_{kF}$	$M_k$
	k+1	0...0	$X_{k+1,k+1}$	$\dots X_{k+1,n}$	$X_{k+1,F}$	$X_{k+1}$
	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$
	n	0...0	$X_{n,k+1}$	$\dots X_{nn}$	$X_{nF}$	$X_n$
Valor adicionado		0...0	$X_{V,k+1}$	$\dots X_{Vn}$	—	—
Input total		0...0	$X_{k+1}$	$\dots X_n$	—	$X+M$

Haja  $n$  atividade, as primeiras das quais  $k$  não são exercidas dentro do país, no início do processo desenvolvimentista. As produções dessas atividades, executadas no estrangeiro, são importadas para o país para serem empregadas como *inputs* mas  $n-k$  atividades que são exercidas no país e ou diretamente como exigências da procura final. Isso nos dá uma tabela de *input*-produção, que difere do tipo usual em que a importação tem sido desdobrada. Se presumirmos que só ocorrem importações de mercadorias, que não são produzidas internamente, poderemos representar a tabela do seguinte modo:

As primeiras colunas  $k$  da fórmula são preenchidas em zeros, porque correspondem aos *inputs* das primeiras atividades  $k$  que, de acordo com a nossa suposição, até então, não existem no país em foco.

Interessa-nos a evolução no tempo das várias categorias de importação e as consequências desta evolução de referência à formação do capital. As importações  $M_1, M_2 \dots M_k$  se determinam pela especificação da procura final; isso fornece, por via direta, o componente da procura final dos  $M$  ( $M_{1f}, M_{2f} \dots M_{kf}$ ) e indiretamente, através da fórmula invertida, os componentes da procura intermediária da importação.

Imaginemos que, por esse meio, conheçamos a evolução no tempo dos  $M$  e também a base liminar da produção interna, isto é; a capacidade económica mínima com que se empreende a produção nacional. Sejam as produções representativas destas bases  $T_1, T_2 \dots T_k$ , e correspondentes exigências de capital  $K_1, K_2 \dots K_k$ . No início do processo de desenvolvimento, todos os  $M$  são menores que os  $T$  correspondentes. Mas, com o crescimento da procura final, atingir-se-á um ponto, em que algum  $M$ , será igual ou maior que  $T$ , e, em consequência disto, a economia realizará o investimento  $K$ . Em cada período, a formação do capital induzido é portanto igual à soma daqueles  $K$ , em virtude do qual isto ocorre. Dêse modo, pode-se obter um padrão de investimento induzido, que provavelmente ostentará acentuadas altas e baixas, mesmo que se presuma uma transição absolutamente suave, no que diz respeito ao crescimento da procura.

Pode-se conceber que esse padrão seja muito útil na consideração dos repentinos surtos de investimentos, em relação à renda — o ponto de *decolagem* de Rosrow — que serve para caracterizar o processo de desenvolvimento de uma quantidade de países. De acordo com as nossas suposições, um surto brusco poderia fácil-

mente se manifestar em países em fase de industrialização recente. Mas, uma vez que se haja estabelecido a produção nacional em grande número de ramos, a capacidade pode-se ajustar de maneira muito mais gradativa à produção crescente. Por isso, à medida que a base industrial de um país se expande, o crescimento do capital correspondente a aumentos gradativos da procura final, provavelmente, será mais estabilizado que nas primeiras etapas do desenvolvimento do país.

Estudos empíricos, que visam a determinar as prováveis exigências do capital de uma economia, que se desenvolveria de acordo com o modelo que acaba de ser traçado, poderiam ser de grande interesse. Tais estudos permitir-nos-iam a descoberta de certas oscilações típicas dos impulsos inversionistas, que os países subdesenvolvidos, possivelmente, receberão no decurso da transição do seu crescimento.

É concebível dar-se a essa norma uma aplicação diferente e mais intrincada. Em vez de calcular o *quantum* de formação de capital que é *acarretado*, quando a procura final é rigorosamente especificada por antecipação, podemos cogitar de influenciar a formação do capital, modificando tendências do crescimento da procura final. Por exemplo, poderíamos desejar tornar máximos os efeitos em cadeia retrospectiva e a concomitante formação do capital e pretender, então, dirigir a procura final, visando a este objetivo. Essa direção, certamente, teria que ficar sujeita a certas cláusulas razoáveis, tais como:

- 1) que haja um teto para o índice anual de crescimento da importação total; em vista da presunção de coeficientes fixos, esta condição cobre automaticamente o índice de crescimento de toda produção nacional em que entre qualquer importação;

2) que a diferença entre a procura final *dirigida* em qualquer sentido e a procura *esperada* (ou seja, aquela que seria obtida sem intervenção) se conserve dentro de determinados limites.

Quer a tal problema de maximização se possa ou não dar uma solução geral, justifica-se certa intervenção, através de tarifas, impôsto de consumo e subsídios, no consumo crescente de um país, se se conseguir comprovar que determinado padrão de crescimento do consumo traria efeitos em cadeia retrospectiva muito mais poderosos do que, possivelmente, se desenvolveriam na falta de intervenção. Isso permanece ainda que afastada seja a hipótese irreal de que os investimentos serão sempre e necessariamente empreendidos, logo que a base liminar seja ultrapassada. O ponto de importância ainda é que as decisões de investimento se tornem mais fáceis quando isto ocorrer.<sup>15</sup>

Para dar um exemplo: a capacidade mínima de uma indústria de construção de modelos automobilísticos varia profundamente de acôrdo com os diversos tipos de automóvel. É muito mais elevada para o carro típico americano de hoje, com as colossais linhas aerodinâmicas, que se fundem com o tipo, do que para os veículos motorizados, que requerem tipos menores e mais simples. Através de medidas aduaneiras, que favoreçam este tipo

15. KAPKA chamou a atenção para a idéia correlata de que a distribuição da renda afetará a forma e a regulação do tempo da industrialização do país; ver "Some Aspects of the Theoretical Interpretation of Latin-American Economic Development", trabalho apresentado na Mesa-Redonda do Rio de Janeiro da Associação Econômica Internacional, 1957, pág. 19 (mimeografado). Para cada nível de renda haverá sempre mercadorias cuja produção nacional poderia ser iniciada, e outras cuja produção poderia deixar de ser lucrativa, se a distribuição da renda fôsse mais uniforme, ou menos uniforme do que o é atualmente. Teoricamente, é portanto impossível estabelecer uma distribuição de rendimentos para qualquer determinado nível de renda, que seja capaz de tornar máximos os efeitos da cadeia retrospectiva.

de veículo indicado por último, o país pode ser capaz de antecipar de alguns anos o ponto em que o estabelecimento de uma indústria de modelos automobilísticos, no seu território, se torne viável e atraia os inversores.

A razão para a interferência no mecanismo do mercado e nas preferências dos consumidores, que acabamos de apresentar, manifesta-se certa e especialmente com movimentos tardos, onde o desenvolvimento industrial é incipiente. Se, em tais países, a formação do capital pode ser incentivada simplesmente pela reorganização e concentração das normas de importação, pode-se então, às vezes, considerar tal interferência como um preço bem pago para o progresso no sentido da industrialização do país. Nos países de desenvolvimento rápido, por seu turno, onde a inflação predomina, utilizaremos os nossos conhecimentos acêrca dos efeitos em cadeia retrospectiva, com o objetivo oposto... evitar a procura maciça de investimentos, que se pode verificar em certas etapas do processo desenvolvimentista, em consequência de muitas *bases liminares* serem ultrapassadas simultaneamente.

### Combinação das Cadeias Retrospectiva e Prospectiva

Os efeitos em cadeia retrospectiva são muito mais nítidos que os em cadeia prospectiva. É quase uma temeridade julgar que ocorre certo investimento logo que a procura nacional atinge a *base liminar*; seria completo absurdo estabelecer qualquer norma na presunção de indicar que categorias de indústrias metalúrgicas surgiriam em tal época na onda do assentimento de uma indústria básica de ferro e aço. Como já foi mostrado anteriormente neste capítulo, a cadeia prospectiva jamais pode manifestar-se em uma forma pura. Faz-se sempre acompanhar da cadeia retrospectiva, que resulta



da *pressão da procura*. Em outras palavras, a existência da previsão da procura é condição para que surjam os efeitos em cadeia prospectiva.

Conquanto a cadeia prospectiva não possa, por isso, ser considerada como um processo autônomo de incentivo, age como poderoso e importante refôrço da cadeia retrospectiva, pelos motivos apontados anteriormente. As decisões de investimento que são tomadas, em consequência tanto da cadeia retrospectiva quanto da prospectiva, são agarradas como que por uma pinça e devemos apreciá-las, desde que temos a certeza de serem de de fácil solução.<sup>16</sup>

Como se engendram tais movimentos de pinça no curso do desenvolvimento econômico? São um tanto difíceis de divisar na base do tradicional conceito de *estágio da produção*, em que as etapas sucessivas cada vez se afastam mais do consumo final. Mas tal concepção não corresponde à realidade, como já foi demonstrado na análise do *input*-produção. Muitas indústrias produzem bens intermediários para outras indústrias e atendem simultaneamente à procura final. Assim, é muito possível que se estabeleça a indústria A, em consequência de a procura final dos seus produtos ultrapassar a base liminar, e então convém seguir-se B, não só em virtude de fatores da procura, como também porque B pretende utilizar os produtos de A como principal *input*. Tal desenvolvimento apresenta um aspecto essencialmente dinâmico, porque determina a necessidade de expansão da indústria A, que, originariamente, foi apenas assentada como reação à procura final e já precisa satis-

16. A concepção que visa ao estabelecimento de uma indústria através das cadeias retrospectiva e prospectiva figura a semelhança entre o desenvolvimento econômico e o jogo de quebra-cabeças: se uma peça estiver cercada, por todos os lados, de outras já encaixadas, será mais fácil colocá-la. Ver no Capítulo 5 *Sequências Eficientes "versus" Critérios de Investimento*.

fazer também a novos consumidores industriais. Por outra forma, conquanto a existência da indústria A ajude a induzir o estabelecimento da indústria B, este fato, por seu turno, induz a criação de nova capacidade para A.

Essa modalidade de efeito de *pinça com fomento retrospectivo* só se pode obter com o auxílio de indústrias que, na fórmula triangular das transações inter-industriais, se localizem a certa distância dos topos das fileiras, quer dizer, de indústrias *básicas* ou intermediárias, cujos produtos são distribuídos como *inputs* por muitos outros setores industriais, além de atenderem diretamente à procura final. Está claro agora que tais indústrias deveriam ser preferidas às indústrias  *finais*, se forem de algum modo economicamente viáveis.

Há outras razões para que o processo mais *eficiente* ou *dinâmico* de aplicação da fórmula triangular talvez não seja o fluir gradativamente de alto a baixo. A capacidade dos países subdesenvolvidos de iniciar a industrialização dando *toques finais* a materiais importados constitui, sem dúvida, uma vantagem, enquanto permite instalar indústrias até em áreas onde os mercados são fracos e escassos o conhecimento técnico e o saber organizar. Mas, também é desvantajosa, pois cria resistências a cada novo passo do processo de fluência. No lidar com os efeitos em cadeia retrospectiva, aceitamos até aqui, quase como coisa provada, que, logo que a procura interna passe a base liminar da capacidade econômica mínima, a produção nacional será encetada. Mas, enquanto algumas forças, sem dúvida, seguem este rumo, forças contrárias também atuam. O industrial que, até então, trabalhou com materiais importados, se oporá frequentemente ao estabelecimento de indústrias nacionais produtoras destas matérias. Primeiro, teme, às vezes com justa razão, que o produto nacional não venha a ser de

qualidade tão boa e garantida como o importado. Segundo, receia ficar na dependência de um único fornecedor interno, quando antes podia comprar no mundo inteiro. Terceiro, preocupa-se com o fato de a competição interna se tornar mais ativa, uma vez que os ingredientes básicos sejam produzidos no país. Finalmente, a sua situação pode tornar-se má, desde que a fonte de suprimento do material que emprega seja completamente alterada.

Por todos esses motivos, os interesses das indústrias transformadoras, consumidoras e de composição se opõem, com frequência, ao estabelecimento de fontes nacionais fornecedoras dos produtos que convertem, acabam ou compõem. Dá-se um choque muito violento — em geral resultante de distúrbios inflacionários ou do balanço de pagamentos — no desviar tais indústrias da defesa do seu *status quo*.

Portanto, a gradação excessiva na introdução da indústria em pequenas frações sucessivas de valor adicionado pode não compensar. Enquanto que os primeiros passos são fáceis de empreender por si sós, podem dificultar a iniciativa dos seguintes. Uma industrialização que assim procede é negócio muito parado e sem ânimo, quase antípoda ao empreendimento criador de SCHUM-PETER. A instalação de uma nova indústria num país industrialmente avançado é sempre uma obra plena de excitação e trabalho, que traz consigo novos estímulos de desenvolvimento em muitos sentidos: fontes abastecedoras para os materiais necessários devem se localizar, ou organizar a sua produção, de acordo com as novas especificações. Há muitas experiências de técnicas e dispêndios alterados. Quando, num país subdesenvolvido, a mesma indústria é instalada 20 ou 30 anos depois, a própria operação já está fadada a ser menos *excitante*, desde que os problemas tecnológicos já estão, a esta

época, em grande parte resolvidos e a indústria já atravessou a fase do maior progresso técnico. Se, além disto, a indústria é do tipo de *importação isolada*, isto é, inteiramente baseada na conversão de materiais importados, a economia nacional se priva, pelo menos nesta etapa, dos efeitos desordenados da industrialização, que são tão benéficos para o desenvolvimento ulterior. Tomando emprestado um termo da teoria do multiplicador, podemos dizer que esta importação de materiais semiterminados, que estão sempre prontos a acorrer do exterior toda vez que um projeto industrial seja considerado, representa uma verdadeira falta de efeitos desenvolvimentistas.

Certamente muitas indústrias, só pelo processo de começarem pelos *toques finais*, jamais conseguiram se estabelecer absolutamente em países subdesenvolvidos; entretanto, desde que se reconheça isto, há muito que dizer a favor de engolir *frações tão grandes de valor adicionado a um tempo* quantas o país subdesenvolvido tenha possibilidades de digerir.

## **INDUSTRIALIZAÇÃO: ASPECTOS CARACTERÍSTICOS ADICIONAIS**

### **O Papel da Importação na Indução do Desenvolvimento Industrial**

A ANÁLISE precedente nos ajuda a elucidar as relações entre o comércio exterior, especialmente a importação e o desenvolvimento econômico.

A importação desempenha duplo papel no curso do desenvolvimento. Primeiro, como veremos, traz consigo poderosos estímulos do desenvolvimento. E, contudo, este papel criador está se desenrolando de um modo digno de tragédia antiga: uma vez que os incentivos se tornam suficientemente fortes para resultar em movimentos desenvolvimentistas eficazes, os fluxos de mercadoria específica de que, a princípio, emanaram, se destinam a fanar e perecer. Não admira que fluxos de mercadoria atuais não desejem ser heróis trágicos. Lutam pela sobrevivência e, tendo estimulado o desenvolvimento, tentam impedir a sua fruição, o que em geral constitui uma batalha perdida. Daí o caráter duplo da importação. O último, o papel obstrucionista, tem merecido muito maior atenção da parte dos países subdesenvolvidos do que o primeiro, de que resultou, via-de-regra, uma política protecionista indiscriminada. Por esse motivo, salientaremos aqui a contribuição positiva

da importação para o desenvolvimento, que precisa ser bem compreendida, se a política econômica e comercial pretende efetivamente ser formulada para promover o desenvolvimento.

No correr da discussão sobre os efeitos em cadeia retrospectiva, o desempenho da importação no preparar lentamente o caminho para a produção nacional, enquanto se aproximava do limiar desta produção, já foi evidenciado. O assunto pode ser apresentado de maneira muito simples. Uma das verdadeiras dificuldades do desenvolvimento é a falta de conhecimento e a incerteza acerca do mercado.<sup>1</sup> Esta incerteza muitas vezes se forma da descrença dos capitalistas e empreendedores locais da potencialidade do mercado nacional. As altas classes tendem a pensar que os pobres se sentem absolutamente felizes a seu modo, que têm desejos limitados e que realmente não saberiam o que fazer com o rendimento adicional, exceto despendê-lo, possivelmente, no álcool. Naturalmente tal apreciação sobre as aspirações consuntivas dos próprios conterrâneos provavelmente não servirá de estímulo às atividades de inversionistas. Ainda deixa o campo livre para o estabelecimento de indústrias que substituam os indispensáveis bens de consumo em massa fabricados por métodos manuais; entretanto, como se verá mais adiante, talvez nenhum destes investimentos seja suficientemente abundante, excetuando-se os têxteis, nem apresente resultados bastante garantidos. De fato, foi a dificuldade de tal situação que levou alguns economistas à teoria do desenvolvimento equilibrado, que, conforme vimos, despreza a economia existente nos países subde-

1. Ver AUBREY, "Investment Decisions in Underdeveloped Countries", em *Capital Formation and Economic Growth* (Princeton, 1955), págs. 397-440.



envolvidos, por não oferecer esperanças, e propõe instituir, ao lado daquela, uma nova economia concentrada.

Embora não haja cabimento para tanto desânimo, os inversores nacionais julgam, com frequência, que precisam *ver para crer*. Alguns deles já aprenderam, a esta altura, a observar o exterior e a inferir da experiência estrangeira, onde novos empreendimentos podem ser iniciados com bom êxito. Mas, a importação ainda oferece a prova mais segura, mais irretorquível da existência do mercado. Além do mais, condiciona o consumidor ao produto, quebrando-lhe a resistência inicial. A importação, assim, faz o reconhecimento e traça o plano da procura do país; remove a incerteza e reduz ao mesmo tempo os custos de venda, tornando, deste modo, cada vez visivelmente mais próximo o ponto em que a produção nacional se pode iniciar economicamente.<sup>2</sup> Este ponto é, decerto, outra vez, determinado pela capacidade mínima da indústria, bem como pelos fatores de custo e localização, que, reunidos, constituem a *base liminar da produção interna*.

Esse processo é uma forte reminiscência da velha lenda, na qual uma bruxa diligentemente alimenta as suas vítimas e as devora uma por uma, quando atingem o grau de corpulência apetecível. A feiticeira termina geralmente frustrada em algum ponto e o herói é salvo pela própria astúcia, ou pela intervenção divina. Por exemplo, na versão de João e Maria (*Hänsel und Gretel*) as crianças se cevam muito bem com as guloseimas da

2. As vezes este processo se evidencia até em países industriais. Serve de exemplo recente a divulgação da decisão dos maiores produtores de veículos motorizados dos Estados Unidos de entrar nos domínios dos carros de passeio, na onda do grande sucesso obtido pelas indústrias de carros de turismo européias, ao descobrirem e desenvolverem, naquele país, uma considerável procura. (Cf. *New York Times*, de 9 de março de 1958.)

casa, enganam, porém a bruxa, que os mantêm prisioneiras, ao fazê-las tocar varetas de pau em vez de seus dedinhos, procurado assim continuamente falhar a prova da corpulência.

Em nossa história, as vítimas são as várias mercadorias importadas para um país em desenvolvimento e este país representa o papel da bruxa, desde que *devora* estas importações uma por uma, quando o volume ultrapassa a base liminar da produção nacional. Com todos os países mantendo estatísticas de comércio exterior, a importação dificilmente pode ter esperança de se salvar *fingindo*, à moda de João e Maria, que está fraca, quando, na realidade, está forte. Portanto, as importações fabris que têm a maior probabilidade de não ser substituídas pela produção nacional são aquelas que, realmente, permanecem pequenas (em relação à base liminar da produção nacional).

O devorar gradativo da importação de produtos manufaturados é, com certeza, uma experiência cotidiana nos países em desenvolvimento. Os defensores da tradicional teoria do comércio internacional lamentam-no, porque o vêem como uma perda de renda real, motivada por interferências no mecanismo do preço. Os protecionistas e os que advogam a causa da industrialização se deleitam com o fato, porque nêle encontram a libertação da exploração pelos países industriais. Mas, ambas as partes deixaram de observar a conexão entre as duas fases, ou seja, a maneira pela qual o aumento da importação incentiva a produção nacional.

Dificilmente se poderia esperar que a teoria tradicional visse uma relação, que também se poderia formular do modo seguinte: Os países tendem a desenvolver uma vantagem comparativa nos artigos que *importam*. Este paradoxo é, de fato, em grande parte, um trocadilho, porquanto a *vantagem comparativa* não se

refere aqui à comparação usual entre os atuais processos de produção de várias mercadorias, tais como são levados a efeito em diferentes países, porém à escolha que faz um país ao começar a produzir um bem de preferência a outro. Não obstante, o nosso raciocínio implica algumas ilações novas de referência à teoria do comércio internacional. Reconheceu-se, há muito, que a base da divisão internacional do trabalho está em constante mutação e que, por isso, novos fluxos de mercadorias sempre hão de emergir. Mas, avançaremos agora um pouco mais. Afirmamos que os próprios fluxos comerciais desempenham importante papel ao incentivar estas tendências: se um país não produz as mercadorias *A* e *B* e se está importando *A* em volume mais rapidamente crescente do que *B*, é então provável que empreenda a produção interna de *A* muito antes que a *B* e está, assim, agindo muito racionalmente. Isso não quer dizer simplesmente que a divisão internacional do trabalho se modificará pela emergência de técnicas e gostos novos. Pensamos, de modo mais radical, que forçosamente hão de ocorrer transformações, mesmo com a constância de gostos e de técnicos e que as oportunidades de sobrevivência de qualquer dado fluxo de mercadorias em relação aos países subdesenvolvidos, mas em desenvolvimento, são inversamente proporcionais ao seu índice de expansão atual.

Chega-se facilmente a essa conclusão uma vez que se presuma a existência de recursos inexplorados de trabalho e de capital em países subdesenvolvidos e se reconheça a importação como o agente catalítico que unirá alguns destes recursos, com o intuito de explorar as oportunidades por eles reveladas.

No princípio do século XX, quando primeiro se tornou patente que a industrialização não iria ficar indispensavelmente confinada a uns poucos países do

Ocidente, um economista germânico indagou angustiosamente: "É a exportação da maquinaria um suicídio econômico?"<sup>3</sup> Até o ponto em que o estabelecimento de indústrias nos países subdesenvolvidos é considerado letal para os países industriais mais antigos, esta questão realmente não atingiu o âmago do assunto. Pois, como vemos agora, o *suicídio* já se está processando, enquanto os países industriais exportam, satisfeitos e com vantagem, produtos acabados para o consumo, porquanto a exportação da maquinaria representa apenas o tiro de misericórdia. Realmente, seria mais certo comparar a exportação de certos produtos com a transmissão de conhecimentos de uma aula que, iniciada no até então considerado país importador, é aprendida finalmente como lição de casa, ou produção interna, nacional. Quando um tutor é bem sucedido no término da sua missão e, conseqüentemente, torna possível ao pupilo dispensar-lhe os préstimos num assunto de fôro íntimo, não julgamos que aquele haja cometido um suicídio.

Os apologistas do protecionismo e da industrialização também têm relutado no observar a conexão entre importação e industrialização. Estão provavelmente influenciados demais pela tendência de culpar a importação pelo atraso do país, para reconhecer que a importação preenche a importante função de criar e fazer o reconhecimento da procura para aqueles que empreendem no país. Resulta daí que países subdesenvolvidos, sempre exaltadamente protecionistas, têm adotado, com frequência, uma política autoderrotista, do ponto-de-vista dos seus objetivos declarados: ao restringir muito rigorosamente as importações, jogaram fora os efeitos

3. KARL DIETZEL, *1st Maschinenausfuhr Wirtschaftlicher Selbstmord?*, Berlim, 1907. Para uma revisão destes temores antecipados, ver *National Power and Structure of Foreign Trade*, do autor do presente livro (Berkeley, 1945), págs. 146 e segs.

indutivos e despertadores que a importação provoca na industrialização.

Se a nossa análise fôr exata, então, a política econômica, destinada a incentivar a industrialização, deve ser uma depois de a nova indústria nacional ter vindo à luz, e totalmente outra antes de esta *criança* haver nascido. Durante êsse período *pré-natal*<sup>4</sup> apela-se para o oposto do tratamento dispensado à indústria nascente, se se pretende acelerar o parto. De fato, se o desejo fôr preparar o terreno para a criação de determinada indústria, então será conveniente restringir outras importações, de modo a canalizar artificialmente a procurada importação no sentido da mercadoria cuja produção interna eventual deva ser alentada.

A solução essencial para a política comercial é que não se proteja a indústria incipiente *antes* que a indústria se estabeleça, porém, que a proteção se torne conveniente, se isto se verificar, logo que o fato ocorra. Um instrumento especialmente indicado para essa espécie de proteção à indústria é a concessão de taxas privilegiadas a indústrias novas. É também possível organizar tarifas de tal modo que recaiam obrigatoriamente apenas sobre a fundação de estabelecimentos industriais que suprem determinada percentagem mínima da procura nacional em relação aos itens a serem protegidos; isto, entretanto, é obviamente um estratagema relativamente esquisito.

Outro corolário do qual os porta-vozes de países subdesenvolvidos têm, muitas vezes, poucos conhecimentos é a função estratégica desempenhada pela exportação no desenvolvimento econômico. A política econômica dos países subdesenvolvidos geralmente trata a exportação como enteada, seja porque interesses estran-

4. O termo nos foi sugerido por ALEXANDER GERSCHENKRON.

geiros estão envolvidos na produção de artigos de exportação, sob o sistema de *isolamento*, seja por motivos da receita. Se, embora de má vontade, se reconhece que a exportação é essencial ao financiamento da importação, faz-se, então, via-de-regra, referência à importação de matérias-primas, maquinaria e equipamentos necessários à sustentação de atividades produtivas e aos investimentos que já se encaminham. A importância da importação no criar e planejar a procura e no pavimentar a estrada para a marcha desenvolvimentista *seguinte*, normalmente, não é observada e assim leva a subestimar a contribuição decisiva da exportação. Em outras palavras, não há uma alternativa real entre promover a exportação e substituir a importação. A primeira pode ser, freqüentemente, o único meio prático de conseguir a última.

Salientamos aqui o papel *criador* que a importação pode desempenhar no processo do desenvolvimento, papel êste que tem passado quase completamente despercebido. Como dissemos no início dêste capítulo, as importações exercem essa função *malgré eux* e, enquanto preparam o terreno para a produção nacional, também resistem ao seu advento. Criam poderosos interesses comerciais, visando a perpetuar negócios tão altamente lucrativos. Ao mesmo tempo, a fidelidade ou preferência aos artigos estrangeiros se manifesta entre o público consumidor, que, na maioria dos países subdesenvolvidos, é atacado de *domofobia*, ou seja, de descrença e falta de confiança na qualidade dos produtos nacionais, quando comparados aos estrangeiros.<sup>5</sup> Também os bancos se acostumaram a conceder crédito, em primeiro lugar,

5. Até o ponto em que isto constitui uma atitude simplesmente irracional, a imposição de medidas fiscais corretivas se justificaria. Ver: G. HABERLER, *The Theory of International Trade* (New York, 1936), pág. 283.



para as necessidades financeiras, relativamente de curto prazo, do comércio importador. Finalmente, os países de onde a importação se origina podem exercer pressões políticas ou econômicas, de modo a prevenir ou retardar a perda de mercados valiosos.<sup>6</sup> Os protecionistas, há muito, se ocupam de apontar e combater êsses e outros obstáculos à industrialização. Tais forças obstrucionistas existem, embora a sua potência seja facilmente super-estimada, porque se identificam com grupos de interesses clamantes e normas de ação vigentes, resumindo, com o *status quo*. Mas, com certeza, estão aptas a travar longas batalhas de retaguarda.

Finalizando, o processo pelo qual a importação incentiva a produção nacional não se pode esperar ser absolutamente suave. As espécies de distúrbios, que algumas vezes podem ser exigidas para ajudar o processo através do seu curso, serão discutidas no próximo capítulo.

### A Razão do Desenvolvimento Dualístico

Ao apresentar o papel da importação no incentivo de novas indústrias e ao salientar, no capítulo precedente, a importância da cadeia retrospectiva, examinamos duas feições características do processo de industrialização contemporâneo. Um terceiro aspecto, intimamente ligado aos outros dois, é a prolongada coexistência e coabitação da indústria moderna e de técnicas pré-industriais, às vezes neolíticas. Diz-se, frequentemente, que os países subdesenvolvidos, mas em desenvolvimento, estão aptos a passar da mula para o aeroplano, em uma geração. Contudo, uma visão mais

6. Ver, do autor "Effects of Industrialization on the Markets of Industrial Countries", em *The Progress of Underdeveloped Areas*, págs. 270-283.

profunda dêsses países revela que estão e parecem ficar por muito tempo numa situação em que *tanto o aeroplano, quanto a mula*, preenche funções econômicas essenciais. Este caráter *dualístico* dos países em desenvolvimento deve ser observado não apenas de referência a métodos de produção e distribuição; também o há em atividades e modos de negociar e de viver. LEWIS o descreve bem:

Encontramos umas poucas indústrias altamente capitalizadas, tais como as extrativas ou de energia elétrica, ao lado das mais primitivas técnicas; algumas casas comerciais de alta categoria, cercadas de uma quantidade de firmas *de comércio barato*, no estilo antigo; umas tantas fazendas-modêlo, de grande capital, circundadas de lavradores. Mas, encontramos os mesmos contrastes também fora da vida econômica. Há uma ou duas cidades modernas, com arquitetura, abastecimento d'água, meios de comunicação, etc., os mais desenvolvidos, às quais chegam habitantes de outras cidades e vilas, que quase poderiam pertencer a outros planêtas. Há esta diferença até entre as pessoas; entre os poucos cidadãos, naturais do país, altamente ocidentalizados, bem trajados, educados em universidades ocidentais, políglotas, glorificadores de BEETHOVEN, MILL, MARX e EINSTEIN, e a grande massa de seus compatriotas, que vive em outros mundos completamente diversos.<sup>7</sup>

7. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", pág. 147. Em relação à explanação do conceito de desenvolvimento dualístico, ver: J. H. BOEKE, *Economics and Economic Policy of Dual Societies* (New York, 1953); a crítica de B. HIGGINS, "The Dualistic Theory of Underdeveloped Areas"; e J. M. VAN DER KROEF.

O dualismo resulta, em parte, com certeza, da irrupção súbita de técnicas do século XX no meio de sociedades primitivas, que só se podem adaptar gradualmente. Há, contudo, razão para crer que certas atividades econômicas pré-industriais tenham hoje melhores oportunidades de sobrevivência, que, como foi o caso, durante a Revolução Industrial na Europa Ocidental. As forças da industrialização tendem no presente, muito mais que anteriormente, a deixar em paz os setores pré-industriais por um longo período, do que a atacá-los frontalmente. Examinaremos, agora, os motivos desta tendência.

Provavelmente uma das principais características econômicas de qualquer país, onde o desenvolvimento industrial seja incipiente e localizado, é a existência de dois níveis de remunerações distintos: um aplicável ao setor industrial e outro aos pré-industriais. O último compreende a maior parte da agricultura, o comércio e os serviços em geral (exceto bancos e companhias de seguro), bem como o artesanato e a pequena indústria.

Com a mobilidade muito distante da perfeição, o duplo nível de remuneração reflete diferentes produtividades marginais de trabalho no moderno setor da economia e no pré-industrial, porém, isto também se explica pela previdência social e leis de salário-mínimo, que, geralmente, só vigoram e são exequíveis nas unidades de maior amplitude industrial, pelo alto custo de vida (especialmente da habitação) nas cidades industriais progressistas e pela persistente preferência da agricultura, do pequeno comércio e da pequena indústria aos métodos tradicionais e mais independentes.

"Economic Development in Indonesia: Some Social and Cultural Impediments", que, por seu turno, critica alguns dos pontos salientados por HIGGINS; ambos os artigos se encontram em *Economic Development and Cultural Change*, 4 (janeiro 1956).

Enquanto a mão-de-obra é mais barata no setor subdesenvolvido da economia, o capital é tipicamente mais caro, também por uma série de razões: o acesso aos bancos é difícil e os encargos dos juros muito maiores; maquinaria, equipamento e instrumentos de trabalho são mais comprados a retalho do que importados diretamente do fabricante estrangeiro, com notáveis economias, etc.

Para ilustrar o que acontece com o desenvolvimento industrial, nos países em tais condições, pode-se empregar uma conhecida técnica diagramática.<sup>8</sup>

Na *Figura 5*, a ordenada é a medida do capital, e a abscissa o *input* do trabalho, ambos em unidades físicas. Presumimos dois níveis de custo distintos do salário e do capital e, portanto, os gastos correspondentes a trabalho e *inputs* de capital idênticos são diferentes para o setor industrial e para o pré-industrial. Para fins de argumentação, suponha-se que um produto homogêneo deva ser fabricado e que se disponha de dois processos: o industrial, que é relativamente capital intensivo, utiliza necessariamente trabalho *caro* e capital *barato*, com a linha de expansão OA; e o processo pré-industrial de trabalho intensivo emprega trabalho *barato* e capital *caro* e se apresenta na linha de expansão OB. Traçaremos agora a constante *gastos*, para diversas combinações do trabalho e do capital, refletindo a situação dualística que vimos descrevendo. Seja DC tal linha para os setores e processos industriais. Se os custos do capital e do trabalho representam, respectivamente, 50 e 150% daqueles dos industriais, então deduzimos uma constante de gastos correspondente RE para os processos pré-

8. De referência a aplicações recentes de problemas correlatos, ver: R. S. ECKAUS, "Factor Proportions in Underdeveloped Areas", *American Economic Review*, 45 (setembro, 1955), págs. 539-565.





da inversão de capital necessário criam para a organização, todo o tempo, linhas tradicionais de pequeno negócio, de preferência a modernas operações em larga escala e, em consequência, o serviço apresentado conserva uns eflúvios nitidamente pré-industriais, a despeito do moderno equipamento utilizado.

Agora tôdas essas atividades enfrentam uma esplêndida oportunidade de serem *abandonadas* por um longo espaço de tempo, porque há uma *terceira* categoria de canais de investimento, a saber; processos industriais, que estão inteiramente fora das capacidades técnicas e do capital do artesanato local e das pequenas indústrias fabris. São, por exemplo; os processos característicos das indústrias químicas, das básicas de ferro e aço, cimento, polpa e papel, refinarias de petróleo e também de muitos outros modernos bens de consumo, desde rádios e eletricidade, até dentifrícios e aspirina.

No que tange a essas patentes de industrialização, os países subdesenvolvidos hodiernos desfrutam uma vantagem definida sobre as nações onde a fabricação moderna se desenvolveu primeiro. Nessas últimas, como se sabe muito bem, a revolução industrial criou inovações técnicas fundamentais no fabrico de ferro, têxteis e cerâmica, com imediatos impactos contrários sobre o artesanato bem diversificado e as pequenas indústrias, que antes supriam estes produtos.<sup>9</sup> Nos países subdesenvolvidos de hoje, por outro lado, o progresso industrial pode-se concentrar numa ampla série de artigos desejáveis e úteis, inteiramente novos à economia. Em consequência, dá-se uma grande trégua ao artesanato tradicional e à indústria de pequena monta, que pode ser aproveitada para melhorar a eficácia de suas operações e a qualidade da produção.

9. Ver, como exemplo, J. L. e B. HAMMOND, *The Rise of Modern Industry* (Londres, 1937), tomo II.

Deve-se compreender que, se não se tirar vantagem dessa oportunidade, os métodos industriais eventualmente serão aplicados ao setor do artesanato. À medida que a economia cresce em capacidade, os métodos industriais se revelarão superiores aos pré-industriais em setores cada vez mais amplos, em que pêsse à dualidade de situação do salário. Mas, a falta de uma forte concorrência da moderna indústria, durante as primeiras etapas do desenvolvimento, tornaria possível salvar um artesanato forte e a tradição da indústria caseira, onde ela existia. É fato conhecido que pequenos e pouco dispendiosos acréscimos do equipamento de capital, tornados exequíveis por condições de crédito fácil, combinado com educação e mercado cooperativo, podem melhorar consideravelmente a execução destas indústrias.<sup>10</sup> Provenho-as de uma nova margem de proteção contra a invasão da grande indústria, esforços bem sucedidos neste sentido tornariam também possível reduzir, progressivamente, o hiato da remuneração. Evidentemente, essa é uma perspectiva mais promissora que a tentativa, sempre inútil, de congelar situações reais pela ação legislativa. Para muitos países, tal ponto-de-vista também parece mais sensato e talvez mais eficiente no assentar os marcos para o desenvolvimento unificado, do que a política de deixar *o barco correr*, ou seja, a resignação passiva ao esmagamento de muitos ramos comerciais antigos e de capacidades que, tão obstinadamente, se recusam a desaparecer.

A preferência dos inversores, nos países em desenvolvimento, às indústrias de produtos novos, de certo

10. Ver AUBREY, "Small Industry in Economic Development". Em relação à evidência encorajante da Indonésia, ver K. NAGARAJA RAO, "Small Scale Industry and Economic Development in Indonésia", *Economic Development and Cultural Change*, 4 (janeiro, 1956), págs. 159-170.



modo, elucida o problema do grau apropriado de capital — intensidade de novos empreendimentos nestes países. Os economistas dispensaram muita atenção — embora ainda não o fizessem os engenheiros — à questão da adaptação da tecnologia moderna aos países onde o trabalho é barato e abundante e onde a admissão de certas inovações de poupança do trabalho (opostas à economia do capital e melhoria do produto) pode não se justificar. Conquanto a pesquisa da evidência de tal adaptação fôsse aparentemente um tanto desapontadora, seria errôneo concluir que diferenças de dotações de fatores e de custos relativos àqueles dos países industriais não produzam efeitos profundos nas formas do desenvolvimento de países subdesenvolvidos. Mas, essas diferenças se refletem, talvez de maneira mais importante, na *ausência* total de métodos modernos de muitos ramos do comércio e da indústria, na sempre difícil transformação de processos técnicos, naqueles setores em que a moderna indústria é móbil por excelência.<sup>11</sup>

Nesse sentido, a nossa análise explica, através de linhas ortodoxas da eficiência econômica, a prioridade que países subdesenvolvidos costumam dar às indústrias capital-intensivas, de tecnologia complicada e altamente evolvida.<sup>12</sup> Seria, provavelmente, devastador para tal economia inverter os seus escassos recursos de capital na duplicação de linhas de produção, que, embora deficientemente, já se estão efetuando. Um melhor emprêgo de capital seria, com quase certeza, o estabelecimento de indústrias de produtos novos. Mas, em tais indústrias, as razões capital-produção possivelmente serão tipicamente elevadas, enquanto que tendem

11. Ver, entretanto, Capítulo 8, nota 26.

12. Ver Capítulo 8, para um raciocínio de sentido completamente diferente, que leva à mesma conclusão.

a ser relativamente baixas em indústrias que produzissem bens e serviços similares àqueles apresentados por operadores existentes em pequena escala.

Por outra forma, o emprêgo de capital mais eficiente nos países subdesenvolvidos não é em indústrias capital-intensivas *qua* de capital intensivo, e sim em indústrias que abram novos horizontes a produtos recentes para a economia. E estas indústrias é provável serem mais capital-intensivas que outras, pelo que o país as pode dispensar no momento presente, porque as necessidades pelas mesmas criadas podem ser satisfeitas pelo artesanato e pequenas indústrias existentes. Portanto, o que parece uma preferência inexplicável à intensidade do capital da parte de países de capital pobre mostra-se, na realidade, ser o resultado incidental de um modo de economizar capital, de absoluto senso comum.<sup>13</sup>

Assim, conquanto o dualismo traga consigo, sem dúvida, muitas tensões psicológicas e sociais, apresenta

13. SPLENGER demonstrou que inovações aditivas de produto, via de regra, intensificam mais o esforço do que as inovações substitutivas de produto. Ver o seu *Product-Adding "versus" Product-Replacing Innovations*, págs. 249-280. A aceitação de inovações aditivas de produto pelos países industriais pioneiros equivale, certamente, ao estabelecimento de indústrias de produtos novos, nos países subdesenvolvidos. A análise de SPLENGER reforça o nosso argumento: ao comparar a produtividade social de uma indústria, cuja produção deva substituir produtos manufaturados existentes, com uma indústria de produtos novos, seria errado focalizar somente a intensidade relativa do capital das duas indústrias. Dever-se-ia levar em conta o fato de que a indústria anterior irá substituir atividades econômicas já existentes, enquanto que a indústria de produtos novos pode representar, em grande parte, uma adição líquida. Assim, ainda que a razão capital-produção da indústria substitutiva de produto, considerada em si mesma, seja menor que a da indústria de produtos novos pode representar, em grande parte, uma adição líquida. Assim, ainda que a razão capital-produção da indústria substitutiva de produto, considerada em si mesma, seja menor que a da indústria de produtos novos, a produtividade social líquida do capital desta última pode ser mais elevada.



algumas vantagens compensadoras e representa, de certo modo, uma tentativa feita pela economia de um país subdesenvolvido de aproveitar ao máximo, durante uma fase de transição, os seus recursos. Embora os países em desenvolvimento possam estar ansiosos para ultrapassar esta fase, devem compreender que, em assim agindo, não precisam inevitavelmente seguir a trilha daquelas nações que se industrializaram numa época anterior.

## Capítulo 8

### **EFICIÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DA EMPRESA INDIVIDUAL**

#### **A Necessidade de Estimular a Produção Nacional**

OS CAPÍTULOS precedentes exploraram os caminhos pelos quais o progresso econômico se comunica de um setor, de uma indústria ou de uma firma a outra. Ao julgar, assim, o mérito desenvolvimentista de um projeto, na base da probabilidade que terá de induzir uma série de outros empreendimentos, admitimos como certo que o projeto em si tenha *caráter definitivo*. Essa presunção será instilada no presente capítulo, no qual examinaremos algumas das condições em que novas empresas, uma vez estabelecidas, possam ter a esperança de prosperar como unidades eficientes e dinâmicas do sistema econômico. Ainda estamos à procura de processos incentivadores; em vez, porém, de sondar a probabilidade de o projeto A provocar o projeto B, interessar-nos-emos pelo modo por que o desenvolvimento de dado projeto se torna *auto-induzido*, isto é, pelas suas próprias vias de desenvolvimento.<sup>1</sup>

---

1. Os termos *projeto*, *firma*, *empreendimento*, *empresa* são empregados indiferentemente neste Capítulo. Não cogitamos apenas de firmas industriais ou comerciais particulares e sim de qualquer entidade econômica que desfrute de certo grau de autonomia, ou seja de propriedade e de administração pública ou particular.



Em qualquer país subdesenvolvido, podem-se escutar muitas lendas — devidamente adornadas — sobre empreendimentos que foram tão rapidamente realizados e tão mal planejados, que tiveram de ser cancelados como perda total, quando ainda em execução ou pouco depois. Contudo, mais desmoralizante ainda que tais falhas óbvias é o espetáculo de empresas que, após um início promissor, ficam estagnadas e se deterioram. Exemplos de deteriorações que tais estão sempre à mão: a indústria láctea pasteurizada, cujo leite recomenda-se, rigorosamente, ferver completamente antes de usar; o hotel de primeira classe que, três meses depois de uma inauguração triunfal, se torna de terceira categoria; o supermercado que, lentamente, retoma o aspecto vulgar das muito comentadas feiras-livres.<sup>2</sup>

As dificuldades comumente experimentadas por empresas novas em países subdesenvolvidos foram, muitas vezes, notadas e produzem efeitos nefastos abortivos e de desapontamento sobre as expectativas de empreendimento e, portanto, sobre o desenvolvimento posterior.

2. O interesse do momento atual pelo desenvolvimento econômico levou os historiadores da Economia a reexaminar as primeiras etapas do processo de industrialização da Europa Ocidental. Tais estudos focalizam geralmente a identificação de fatores-chaves ou básicos, responsáveis por este único exemplo de desenvolvimento bem sucedido. Mas, na realidade, a industrialização se processa em muitos países, hoje, quer sejam estes dotados ou não de todos os fatores, atitudes e credos que se julgam ter existido, digamos, na Inglaterra, no século XVIII. Portanto, os estudos históricos das condições em que os esforços da industrialização se evidenciaram abortivos podem produzir lições mais valiosas. As tentativas de Muhammad Ali para implantar indústrias têxteis e outras mais no Egito, durante o seu reinado (1805-1849), seria um exemplo excelente. De referência a alguns dados intrincados sobre esse episódio, ver: DAVID S. LANDES, "Bankers and Pashas", em *Men in Business*, ed. William Miller (Cambridge, Massachusetts, 1952), págs. 23-70; MOUSTAFA FAHMY, *La Révolution de l'Industrie en Egypte et ses Conséquences Sociales au XIX siècle* (1800-1850), Leiden, 1954, e especialmente HELEN ANNE B. RIVLIN, *The Agricultural Policy of Muhammad Ali in Egypte* (a ser publicado), cap. 7.

Entretanto, observadores ocidentais, havendo diagnosticado o mal, geralmente não se têm incomodado com os modos e os meios internos de melhorar a execução das empresas individuais; têm, porém, procurado pressões externas que induzam eficiência e garantam a sobrevivência.

Foi isso de fato o que nós mesmos fizemos até aqui. Poderíamos argumentar que tudo o de que se necessita para assegurar o bom êxito de qualquer empreendimento é que ele represente um elo em uma das nossas seqüências de desenvolvimento. É evidente que os melhores projetos incentivadores de outras empresas são aqueles que apresentam maiores probabilidades de eles próprios progredirem. Paradoxalmente, uma estrada não transitada é provável se estragar antes de outra, que agüenta um tráfego pesado; a primeira, com certeza, será abandonada, enquanto que há esperanças de a última ser mantida. Igualmente, desde que uma indústria causa o assentamento de outras indústrias, através da cadeia prospectiva ou retrospectiva, tornar-se-á indispensável a estas indústrias, como abastecedora ou como um mercado, e as suas possibilidades de sobrevivência e de expansão contínua serão melhores que antes.

Que o desenvolvimento *em volta* de uma empresa cria condições favoráveis ao bem-estar e progresso deste empreendimento, dificilmente se pode duvidar. Mas, se deixássemos as coisas correrem assim, limitar-nos-íamos a um lado de uma relação dupla. O feliz sucesso de uma empresa individual é indispensável para o lançamento de projetos complementares, tanto mais que o nascimento dos últimos beneficia o empreendimento inicial. Além do que, em países subdesenvolvidos, uma empresa terá que viver, isoladamente, como um posto avançado, por muito tempo, antes que outros a ele se venham juntar pelos efeitos em cadeia. E, mesmo depois que isso



aconteça, continua rigorosamente exposta às forças corrosivas do investimento, que mencionamos anteriormente,<sup>3</sup> e cuja ação precisa ser agora melhor compreendida e considerada.

*Qualquer tentativa para resolver as dificuldades de novos empreendimentos nos países subdesenvolvidos, absolutamente através de pressões externas, deve apelar para alguma influência progressiva, que se supõe já estar agindo na sociedade onde a empresa opera.* Mas, tal atitude indica que as dificuldades que nos estão interessando antes presume-se estarem afastadas, que solucionadas. Um exemplo frisante dêse modo de proceder é, como vimos, a teoria do desenvolvimento equilibrado, que sustenta: uma empresa será bem sucedida se surgir como elemento de um complexo de empreendimentos, que se prestem, reciprocamente, auxílio complementar.

Crítica semelhante deve ser feita à utilidade, nas economias subdesenvolvidas, do, em certo sentido, processo oposto, ao qual incumbe o “colocar os dirigentes... sob as pressões apropriadas para agirem em benefício da sociedade”<sup>4</sup> — a concorrência. Nos países industriais evolvidos, a concorrência, presente ou provável, é, sem dúvida, poderoso veículo para manter as firmas eficientes e progressistas. Mas, ao urgir que países subdesenvolvidos confiem neste processo, estaríamos novamente julgando afastadas algumas das mais típicas dificuldades que enfrentam e lhes daríamos o conselho fantástico de passar por cima de uma etapa importante do seu desenvolvimento — o período em que, em muitos sentidos, o mercado não pode suportar mais de uma firma, em que abundam os monopólios regio-

3. Ver Capítulo 2.

4. CLARK KERR, “Productivity and Labor Relations”, reprodução n.º 96, Institute of Industrial Relations (Berkeley, 1957), pág. 8.

nais, por causa de poucas facilidades de transporte, e em que acôrdos secretos, ou costumes fortemente arraigados, entravam o aparecimento do mercado genuinamente competidor.

Assim, a relação complementar e competitiva com outras firmas não pode ser confiada exclusiva, ou mesmo principalmente, à instituição de pressões eficazes, que ajam em benefício da empresa individual. Tais pressões devem-se gerar dentro da própria empresa. Para entender como se pode conseguir isso, é necessário rever as deficiências típicas que solapam o funcionamento eficiente de muitas firmas nos países subdesenvolvidos. Uma lista de tais deficiências, que se pretende seja simplesmente ilustrativa, abrangeria os seguintes itens:

- 1) Falta de *mentalidade progressista* suficientemente forte, que se reflete em:
  - a) incapacidade para reinvestir adequadamente os lucros; tendência para empresas *parasitas*;
  - b) preferência à empresa estagnante, que *permaneça em família*, à expansão conquistada às custas de uma rendição parcial do controle.
- 2) Dificuldades de administração, direção e *relações humanas*, demonstradas em tais sintomas quais:
  - a) excessiva centralização do fomento das decisões e inabilidade, ou má vontade, para delegar poderes;
  - b) trabalho em equipe e coordenação ineficazes;
  - c) falta de pagamento de vencimentos adequados aos ocupantes de postos-chaves, a despeito do giro elevado e escassez reconhecida;
  - d) incapacidade de transmitir aos subordinados o sentimento de participação e o espírito de iniciativa;



- e) desprezo pelas relações pessoais e pela moral;
- f) negligência das relações públicas.

3) Dificuldades de desempenhar funções não-diretamente relacionadas com o processo central de criação, evidenciadas em:

- a) planejamentos desenvolvimentistas falhos (planos de engenharia, pesquisa de mercado, reservas financeiras);
- b) falhas na contabilidade de custos e de controle em geral;
- c) falhas de manutenção.<sup>5</sup>

Há explicação para essas deficiências de vários países. Em parte se devem certamente à inexperiência de dirigir organizações de grande escala. Mas, admira-se que seja só isto, em vista da persistência de alguns desses aspectos. Vários dentre eles (por exemplo: 1a, 1c, 2a e 2b) estão diretamente ligados à análise do processo de desenvolvimento apresentada no primeiro capítulo. As dificuldades de fomentar decisões cooperativas, que derivam da imagem exclusivamente egocêntrica da transformação e que se demonstraram ser o maior obstáculo ao desenvolvimento, com certeza afetam, realmente, a administração cotidiana da administração das firmas e empresas existentes, tanto quanto, se não mais ainda, o seu progresso real. A falta de uma forte mentalidade

5. Para evidenciar estes pontos, ver: *Missão Econômica das Nações Unidas para a América Latina* (U. N. Economic Commission for Latin America), *Labour Productivity of the Cotton Textile Industry in Five Latin American Countries*, New York, 1951; S. D. MEHTA, *The Indian Cotton Textile Industry: An Economic Analysis* (Bombaim, 1953), págs. 72-85; F. H. HARBISON e I. A. IBRAHIM, "Some Labor Problems of Industrialization in Egypt", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (Filadélfia, 1956), págs. 114-124. Naturalmente, estas deficiências também podem ser encontradas em países industrialmente avançados. Apenas se sugere aqui que a sua importância relativa é maior nos países subdesenvolvidos.

progressista, de trabalho em equipe eficiente e de relações pessoais pode ser encarada como concomitância natural de uma diretoria cujos membros ainda não acreditam inteiramente na possibilidade de lucros recíprocos — somas não-equivalentes a zero — nas *partidas* econômicas e sociais.

Em segundo lugar, o padrão de valores e atitudes com os quais os países subdesenvolvidos se lançam, hoje, a caminho da modernização e da industrialização adapta-se provavelmente menos à consecução feliz destas tarefas que às normas que prevaleciam na Europa Ocidental, nos primórdios da Revolução Industrial. Sem revolver a velha querela sobre a excelência de crenças e atitudes, reconhecer-se-á, talvez, que certos valores e normas de conduta instituídas, que encaminham ao pleno êxito do desenvolvimento — tais como a racionalidade e a disciplina de MAX WEBER, ou o universalismo e a especificidade funcional de PARSON,<sup>6</sup> ou a motivação realizadora de McCLELLAN<sup>7</sup> — devem ser incentivados na maioria dos países subdesenvolvidos hodiernos, pelo próprio curso do desenvolvimento, enquanto que se pode argumentar que, em alguns países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos, essas normas de comportamento já estavam sólidamente firmadas antes do processo se iniciar.

Finalmente, temos os problemas específicos dos retardatários. O desenvolvimento derivado, como o cha-

6. TALCOTT PARSONS, "The Professions and Social Structure", *Essays in Sociological Theory Pure and Applied* (Glencoe, Illinois, 1950), págs. 185-199; de referência à aplicação destas categorias de idéias aos problemas do desenvolvimento, ver MARION J. LEVY, "Some Sources of the Vulnerability of the Structures of Relatively Nonindustrialized Societies to those of Highly Industrialized Societies", em *The Progress of Underdeveloped Areas*, págs. 113-125.

7. Ver Capítulo 1, nota 3.



mou WALLICH,<sup>8</sup> é obra menos inspirada do que o foi nos países pioneiros ou naqueles que chegaram depois, mas que se esforçaram para alcançar os pioneiros, no mais curto espaço de tempo possível. Tais ambições estão além do horizonte da maioria dos retardatários de hoje. Tudo o que podem fazer é trilhar com perseverança uma via que outros desbravaram há muito. Além do mais, as indústrias geralmente só são estabelecidas quando a sua técnica já está firmada e, como vimos, baseiam-se, muitas vezes, na importação, não só de todo o equipamento, como ainda de muitos materiais e partes semiacabadas, de modo que a função empreendedora de combinar os fatores da produção parece ser relativamente rotineira. De fato, a tarefa da adaptação permanece sempre; contudo, é freqüentemente subestimada, exatamente porque tudo *aparenta* já estar feito. Eis uma das razões por que novos empreendimentos se fazem sem planejamento adequado e sem dar atenção aos fatores específicos das circunvizinhanças.

É até possível que o desenvolvimento derivado se exponha a alguns sutis obstáculos adicionais, de natureza psicológica. Enquanto francamente se faz no país um enorme esforço para admitir métodos e técnicas modernos, um vago ressentimento pode existir, ainda ao mesmo tempo, contra os novos processos, uma esperança secreta de que o equipamento ou os métodos não consigam se adaptar ao *meio ambiente*; e, por sua vez, estes sentimentos podem levar a ações que transformem em realidade os desejos inconscientes, a saber, a derrocada das técnicas recém-admitidas. Os antropologistas

8. H. C. WALLICH, "Notes Toward a Theory of Derived Development", trabalho preparado para a Reunião de Havana dos Técnicos do Banco Central (Central Bank), 1952, a publicar em *The Economics of Underdeveloped Countries*, ed. Indian Institute of Economic and Social Research, Allahabad.

observaram o fenômeno da *ignorância defensiva*, ou da *norma da rejeição*, posta em prática por certas comunidades que repelem enérgicamente as influências estrangeiras.<sup>9</sup> Temos agora o período subsequente, quando as novas técnicas são ostensivamente aceitas com o maior entusiasmo. Mas, na realidade, prevalece a atitude *ambivalente*; esperam-se milagres e, ao mesmo tempo, deseja-se que êles não aconteçam, de modo a se poder dizer, com sensação de alívio: "essas arapucas estrangeiras não servem para nada!" Essa atitude é a mais óbvia, no que diz respeito aos planos de assistência técnica. O entusiasmo excessivo com que são saudados os peritos e as comissões estrangeiras, à sua chegada ao país, é uma parte desta norma ambivalente: quando expectativas desarrazoadas surgem acerca da possível realização da missão, o desânimo e o desapontamento, que também se esperam, é virtualmente certo virem em seguida. Com efeito, em vez de uma atitude de rejeição, temos aqui a de aceitação caracterizada pela sabotagem (inconsciente). No caso da maquinaria moderna e do equipamento, pode-se levar à conta da falta de conservação, dos esforços inadequados para preparar e exercitar mecânicos especializados para lidar com as máquinas e até da negligência pelos aspectos não-técnicos da produção. Pois, também aqui, há uma grande tendência para exagerar a perfeição e a auto-suficiência da máquina e para exorbitar a sua possibilidade de solver todos os problemas da produção — atitude esta que leva a muitas falências.<sup>10</sup>

9. WOLF, "Types of Latin American Peasantry", pág. 459; e RALPH BEALS, "Notes on Acculturation", em *Heritage of Conquest*, pág. 229.

10. A Psicanálise demonstrou como se caracteriza um caso de ambivalência: (a) pela formação de reação, isto é, o fato de demonstrar e sentir conscientemente o oposto do que é reprimido e sentido inconscientemente, e (b) pelo retorno da hostilidade reprimida, geral-

Isso demonstra que as dificuldades que cercam o funcionamento apropriado de empresas novas são as mesmas que afetam o seu progresso, e *mais algumas*. Portanto, deparamo-nos com uma nova espécie de desequilíbrio, que é provável surgir em países subdesenvolvidos: em determinado período do desenvolvimento, a capacidade de *promover* novos empreendimentos pode exceder a capacidade de *dirigi-los* eficientemente. Eis aí uma justificativa a mais para que se faça uma pesquisa cuidadosa dos processos que trarão eficiência e progresso aos novos empreendimentos e que ajudarão a tornar mínimas e, através de métodos de aprendizagem, erradicar as falhas apontadas.

### O Problema da Conservação — Uma Solução Sugerida

Até agora, insistimos em certas desvantagens dos retardatários; há, entretanto, vantagens compensadoras. Embora coagidos pela disponibilidade dos recursos naturais, pela exigüidade do mercado interno e pelas técnicas desenvolvidas nos países adiantados, os países atualmente em desenvolvimento podem optar por uma variedade muito mais ampla de empresas e de técnicas do que o fizeram as nações industriais. Em parte, foi esta situação que deu ensejo à pesquisa de *critérios de investimento*. A discussão começou com a esperança de criar uma fórmula aplicável pelos planejadores do desenvolvimento, ansiosos por saber qual dentre os vários projetos deveriam escolher. Mas, como já foi dito, tais es-

mente, sob uma forma disfarçada, com o intuito de causar a derrota ou destruição do objeto da ambivalência. A atitude aqui descrita — entusiasmo exagerado e surgimento de expectativas excessivas — reúne ambos os fenômenos, como que a matar dois coelhos com uma cajadada. Muito devo ao Dr. SAMUEL P. HUNT por discutir o assunto comigo.

peranças logo se dissiparam, à medida que aumentava a complexidade do assunto a cada contribuição nova.

Felizmente, somos capazes de ficar à margem da discussão. A maximização da produção é para nós de preferência um produto final do desenvolvimento bem sucedido, a um objetivo próximo. E os critérios, que buscamos agora, são aqueles que nos permitam aquilatar novos empreendimentos, produtos e processos na base de sua provável contribuição para o *auto-incentivo*.

O mais óbvio, também o mais trivial conselho a dar aos países subdesenvolvidos, a este respeito, é escolher apenas projetos a cuja produção esteja assegurado um mercado rapidamente crescente. Com certeza, o aumento da procura constitui uma poderosa influência energética, criadora de mentalidade progressista, até onde, para começar, nada existia ainda e que exerce forte pressão sobre os dirigentes, para melhorar a organização do método de produção. A expansão da procura leva ao desenvolvimento da empresa e cria assim um elemento *estimulante* e oportunidades de progresso para todo o pessoal. Finalmente, pode causar o aparecimento da concorrência e, com isto, incentivar mais a realização.

Mas, na verdade, é evidente que esse critério fere a regra que estabelecemos no último subtítulo, isto é, que os processos auto-incentivadores, para serem genuínos, não deveriam recorrer a forças progressistas externas, que facilitariam tudo. Foi exatamente isto o que fizemos, ao presumir a existência de uma forte e crescente procura em algum local. A questão que nos interessa agora é: Dada a procura potencial de força equivalente em vários sentidos, que espécie de empreendimento será mais capaz de fazer eclodir esta procura e desenvolvê-la, através da qualidade do produto, da sabe-



doria da distribuição e da publicidade e, em geral, da excelência da direção? De modo mais amplo, dadas as dificuldades já apresentadas, *que espécies de empresas, provável e especialmente, servirão melhor (ou pior) aos países subdesenvolvidos?*

Usaremos a indução ao tentar responder a essa pergunta e examinar mais de perto uma das dificuldades: a falta de conservação apropriada. Talvez seja esta uma das falhas mais características de países subdesenvolvidos e aquela que se estende a todo o domínio económico. Terrenos em erosão, peças estragadas, telhados vazando água, máquinas prematuramente desgastadas, pontes sem segurança, canais de irrigação obstruídos: tudo testemunha o mesmo traço profundo e paradoxal — inadequada assistência ao capital, em países de capital escasso.

A dificuldade básica a respeito da conservação do capital — por assim dizer oposta à realização, de um lado, e à reparação, do outro — é que é uma atividade *preventiva*, que se deve executar a intervalos razoavelmente longos, que nem são conhecidos com precisão, nem assinalados pelo próprio capital. Em sociedades primitivas, a necessidade de atribuir precisão temporal a tarefas que são, por natureza, adiáveis, dentro de limites bastante amplos, é geralmente satisfeita por meio de ritual. Assim, o início e o término das principais fases do ciclo dos trabalhos agrícolas são instituídos em cerimoniais e transformados em rotina, por meio de festivais da estação ( *festa da uva e quejandos*).<sup>11</sup> Para que a manutenção seja efetiva, fazem-se as pessoas igualmente agir *como se* aquela devesse se verificar a intervalos precisos, abolindo uma ponderação mais justa, de

11. Ver STANLEY HART UDY JR., *The Organization of Production in Non-Industrial Cultures*, preleção não publicada, Universidade de Princeton, Departamento de Economia e Sociologia (1957), pág. 224.

que o adiamento por um dia, uma semana ou um mês pode não ter importância. Precisam instituir esta ficção, a ela se submeter e criar um sistema assinalado para reforçá-la. Em outras palavras, a conservação é sobretudo um processo administrativo, se assim considerarmos uma atividade cuja execução não é diretamente solicitada ou compelida pelo processo da produção ou pelo produto em si e, como tal, requer um grau especialmente elevado de capacidade de organização.

Uma vez reconhecido que a conservação ou manutenção é um problema especial, o caminho mais óbvio seria empreender apenas projetos que não a requeressem. Esta parece ter sido, de fato, a solução preferida pelos grandes arquitetos e engenheiros do passado, quer pensemos nas pirâmides do Egito ou dos Astecas, nas vias de acesso dos Romanos, nos *camíños reales* da América Latina, ou nas muralhas da China, etruscas e medievais.

Entretanto, esta solução apresenta várias desvantagens: em primeiro lugar, é muito dispendiosa, quanto aos recursos reais (muito embora o trabalho escravo seja empregado) e, portanto, só é viável para umas poucas obras-chaves ou básicas; segundo, é inaplicável, em qualquer circunstância, a máquinas com peças móveis, que requerem conservação; e terceiro, perpetua o problema, por considerar a dificuldade de aprender a conservar insuperável.

Um tipo de solução oposto então se insinua: em lugar de considerar a conservação inteiramente desnecessária, não se pode falar de empresas nas quais a manutenção seja de suprema importância? Referimo-nos a indústrias e processos em que a falta de conservação acarreta penas severas, sob a forma de graves colapsos e acidentes, em vez de levar simplesmente a uma deterioração lenta na qualidade e quantidade da produção



ou a curtos períodos de paralisação de máquinas isoladas, que não destroem todo o esquema da produção. Esta *coerção para conservar* é, por exemplo, característica das operações de processos integrais, de fluxo-contínuo, tais como refinação do petróleo e outras transformações químicas. Nos transportes, há para os aéreos um alto grau de coação — a ausência de manutenção, aí, significa desastre certo — enquanto que rodovias podem-se deixar estragar, por muito tempo, antes que se tornem absolutamente intransitáveis e, mesmo então, a consequência é mais a inconveniência e prejuízo monetário difundido entre muitas pessoas, do que a perda maciça da propriedade e da vida. No caso de ferrovias, a coerção à conservação é menos intensa que na aeronáutica, porém mais acentuada que nas rodovias, desde que os acidentes resultantes da falta de conservação são mais sérios. A nossa hipótese, que aos países subdesenvolvidos conviriam mais as atividades em que a conservação fôsse coercitivamente imposta, se evidencia nitidamente pela observância dêste exemplo: o desempenho da aviação nestes países é, em geral, muito digno de louvor: o das ferrovias, medíocre, e o sistema rodoviário constitui, freqüentemente, um perigo, pelo péssimo estado de conservação.

As observações precedentes indicam que os países subdesenvolvidos podem transformar em sucessos surpreendentes empresas de tecnologia complicada, que *precisam* ser mantidas no mais perfeito funcionamento. É nestas indústrias que se pode adquirir o *hábito da conservação* e daí espalhá-lo por todo o resto da economia. Por outro lado, as indústrias *simples*, que se aconselham aos países mais pobres a assentar primeiro, talvez sejam aquelas que manifestam forte tendência à deterioração. Pois, conquanto a falta de conservação aqui não apresente consequências drásticas imediatas (e

por isso provavelmente seja mais relevada), com o correr do tempo representa, na verdade, um impacto nefasto sobre a eficiência e a moral.

Os países em desenvolvimento não podem, decerto, se abster de construir estradas ou de estabelecer indústrias têxteis, sob o fundamento de que tais empresas estão sujeitas à deterioração. Mas, a precaução dos riscos especiais a que êste tipo de investimento se expõe só pode ser vantajosa no sentido de que pode levar à adoção de processos especificamente orientados para a dificuldade. Um bom exemplo se encontra na construção de uma estrada na Colômbia, tal como explanado pelo engenheiro-consultor, encarregado de supervisionar o plano de construção e conservação de estradas financiado pelo *International Bank*:

Fizemos uma concessão maior em nosso plano ao conhecido problema de organizar a conservação e isto parece estranho, à primeira vista. Incentivamos a pavimentação betuminosa de baixo custo em rotas de baixo trânsito relativo, onde êste emprêgo normalmente não se justificaria no país. Presumimos que, com a indústria de transportes crescente na Colômbia, a pressão local se faria sentir ao Ministro das Obras Públicas, para reparar os profundos buracos, que se desenvolverão em pavimentações betuminosas a baixo custo, se a manutenção e conservação forem relegadas e que tais pressões serão mais fortes, do que se se deixasse estragar uma estrada empedregulhada. Superfícies empedregulhadas desaparecem à razão de 20 a 40 toneladas por km por ano, e a sua perda pode não ser descoberta até que a base esteja danificada. Em outras palavras, a



negligência de uma superfície betuminosa é mais óbvia que a de uma empedregulhada.<sup>12</sup>

O processo aqui invocado, em aditamento, é um exemplo frisante de confiança nas forças fora do mercado — pressão daqueles que utilizam a estrada, sobre o Ministro das Obras Públicas — para a ação corretiva numa situação de desequilíbrio.

### Generalizando a Solução

O raciocínio usado nas considerações sobre o problema da conservação pode-se aplicar a outros problemas ao planejar investimentos. Por exemplo, se há a tendência para encetar novos investimentos, sem a suficiente observância prévia das condições técnicas, sociais e econômicas, essenciais ao seu bom êxito, pode-se argumentar a favor de empresas que exijam indispensavelmente cuidadoso planejamento anterior, em virtude da natureza complexa do investimento, do volume monetário e do prestígio comprometido. Assim, em determinadas circunstâncias, pode ser razoável aos Governos de países subdesenvolvidos se concentrarem em *obras espetaculares*. Quando um Governo empreende a construção de uma grande estação hidrelétrica, ou de uma usina siderúrgica, simplesmente não lhe é permitido deixar fracassar tais empresas — a coação a que se submete para *entregá-las* é muito mais forte do que se empregasse os mesmos fundos públicos em um grande número de pequenos projetos. É por isso provável serem os grandes empreendimentos planejados com muito maior cuidado que os pequenos e este fator deve atri-

12. De uma carta para o autor escrita pelo Prof. FORREST GREEN, Catedrático de Engenharia de Estradas da Universidade de Purdue.

buir credenciais a qualquer comparação de suas respectivas *produtividades sociais marginais*.

Se, igualmente, é um fato que os empreendimentos em países subdesenvolvidos estão expostos a forças que visam à deterioração da qualidade da produção, pela falta de concorrência, falta de conservação do equipamento, ou por outros motivos, então, alguma palavra deve-se dizer ao se cogitar seriamente do estabelecimento de indústrias, onde a licença ou tolerância para tal deterioração é assinalada por instrumentos de baixa precisão, por exemplo.

O campo para este tipo de ação pode ser limitado por causa de muitos outros elementos que integram as decisões de investimento, especialmente no que se refere à amplitude do mercado. Mas, é interessante notar que a exigência constante de altos padrões de qualidade é um elemento mais favorável do que, como se pensaria geralmente, contrário à introdução deste tipo de produção nos países subdesenvolvidos. Desde que eles tenderiam a executar mal os serviços, que podem ser bem ou mal feitos, é claro que estes países teriam uma vantagem comparativa em obras que precisam ser bem feitas se se pretender fazê-las realmente.

Traçando um paralelo com a conduta individual, uma pessoa cuja atenção tende a se desviar provavelmente dirigirá muito bem no tráfego intenso da cidade; correrá, porém, o perigo de cair numa vala, logo que alcance uma estrada larga e *fácil*.<sup>13</sup>

13. Este exemplo torna claro que o que temos em mente *não* é precisamente um processo de desafio e reação. O nosso *volante* dirige bem no tráfego urbano, não em virtude do *desafio* do empreendimento, e sim porque, dado o seu temperamento, realmente, o equilíbrio lhe é mais *fácil* (sente-se mais *à vontade*) na direção de um carro na zona urbana que na rural — o tráfego urbano requer maior domínio técnico, porém, este aumento da dificuldade de dirigir é contrabalançado pelo fato de que o tráfego intenso o ajuda no fixar a atenção. Presumo que uns poucos processos de desafio e reação de

Mas, em vez de procurar outras situações análogas, será mais interessante tentar a generalização de nossa análise. O problema específico apresentado pela conservação reside no fato de não estar a mesma relacionada com o processo da produção, de modo que a sua adaptação ao tempo e periodicidade resultam mais de arranjos arbitrários, que de sinais decorrentes do processo ou do próprio produto. De fato, a fim de organizar a manutenção em bases eficientes, geralmente recorremos a disposições que *simulem* a apresentação destes sinais, quer pelo calendário, quer pela própria máquina, como, quando mandamos lubrificar o carro ao ultrapassar o velocímetro a casa dos mil com um número de três zeros, agimos se o carro, a esta altura, nos pedisse para ser lubrificado. Isso indica que a eficácia pode ser reforçada por sintomas, indícios e insinuações apresentados pelo processo da produção e que a falta de tais insinuações cria uma dificuldade especial, que será muito difícil de vencer, nos países subdesenvolvidos.

Observando a produção de bens e de serviços sob esse ponto-de-vista, o impacto sobre a eficiência do trabalho das operações padrão-máquina, no sentido oposto ao de padrão-operador, ocorre primeiro ao pensamento. Parece provável que a capacidade de trabalho não exercitada desempenhe melhor operações padrão-máquina, não tanto pela tendência para folgar, quando a máquina não obriga a trabalhar, como porque as operações padrão-máquina promovem a estabilidade do ritmo e breves períodos regulares de repouso, que o operário inexperiente, regulando-se por si mesmo, sente dificuldade em observar.<sup>14</sup>

TOYNBEE possam ser interpretados similarmente, tornando-se assim mais compreensíveis.

14. Ver: Departamento do Trabalho dos Estados Unidos (U. S. Department of Labor) *Hours of Work and Output*. Boletim nº 917

Em geral, sabe-se muito bem que a produção por operário varia muito mais em operações controladas pelo operador, do que naquelas controladas pela máquina.<sup>15</sup> A situação é, portanto, mais uma vez, idêntica à da conservação: se, por uma porção de motivos, a produtividade do trabalho pende para a baixa nos países subdesenvolvidos, a esta tendência se oferece um campo muito maior de afirmação nas operações controladas pelo operador. Por isso, esses países tendem a realizar relativamente melhor operações que sejam principalmente padrão-máquina.

Desde que as operações padrão-máquina são tipicamente mais capital-intensivas do que as padrão-operador, nosso argumento credencia a advertência para adotar processos trabalho-intensivos geralmente feita a países pobres de capital e ricos de mão-de-obra. Este conselho assenta na suposição de que a produtividade do trabalho, em países subdesenvolvidos, não se depreciará em relação aos países evolutivos, à medida que a tecnologia se torne mais trabalho-intensiva. Mas, desde

Washington, 1947. Este boletim dá informações referentes aos efeitos diferenciais sobre a produtividade obreira dos acréscimos de horas de trabalho diário, durante a guerra. Uma de suas conclusões é (pág. 11): "Onde a marcha da produção é controlada pela máquina, permitindo assim ao operador alguns breves períodos de repouso, enquanto espera que a máquina execute a operação, o aumento da produção está proporcionalmente mais próximo do acréscimo de horas (do que nas operações reguladas pelo operador)".

15. ADAM ABRUZZI, *Work, Workers and Work Management* (New York, 1956), págs. 14 e 201; e BELA GOLD, *Foundations of Productivity Analysis* (Pittsburg, 1955), págs. 185 e segs. Em *The Instinct of Workmanship* (New York, ed. Macmillan, 1914), págs 306-307, VEBLEN apresenta uma descrição magistral das operações controladas pela máquina: a participação dos operários na indústria mecanizada é tipicamente a de um assistente ou atendente, cujo dever é se regular pelo processo mecânico e auxiliar com manipulações do tipo humano, nos pontos em que o processo mecânico empregado seja incompleto. VEBLEN opôs o operário que opera com a máquina ao artesão; não viu, entretanto, que um grande setor da indústria moderna está reservado àquele que, regulando-se por si próprio, opera com instrumentos mecânicos e com máquinas controladas pelo homem.



que o raio de ação para o pouco desempenho se amplia, quando processos mais trabalho-intensivos são empregados, tal presunção pode ser insustentável.

Esse argumento relativo à tecnologia capital-intensiva nos países subdesenvolvidos será examinado com maior minúcia, mais adiante, no presente capítulo. Atribuíamos-lhe generalidade maior, deslocando-nos da operação fabril isolada para o processo da produção em conjunto, ou como um todo. Em qualquer circunstância, isso se faz necessário para explicar, satisfatoriamente, porque a produtividade do trabalho é provável ser baixa em operações padrão-operador, em virtude de a baixa produtividade do trabalho ser mais tipicamente o resultado de direção fraca.<sup>16</sup>

Certos tipos de tecnologia moderna desempenham uma função decisiva no auxiliar a direção na execução de novas tarefas não-familiarizadas e talvez um tanto incompatíveis. Ao predeterminar, em grande parte, o que deve ser feito, onde e quando, as máquinas e os processos químicos e mecânicos, que elas executam, reduzem desmedidamente as dificuldades em comparação com os casos em que os planos de trabalho dependem exclusivamente da convergência e da coordenação de muitas vontades e ações humanas. Os efeitos produtivos da tecnologia têm sido tão espetaculares, que o seu papel de prestar assistência à direção, e assim intensificar a eficiência, passou geralmente despercebido. Sempre, desde ADAM SMITH, foi observado que a divisão do trabalho induz às invenções mecânicas. Mas, a relação inversa também merece ser salientada. Os processos téc-

16. A estreita relação entre a capacidade de direção e de organização, de um lado, e a produtividade, do outro, foi demonstrada por FREDERICK HARBISON em "Entrepreneurial Organization as a Factor in Economic Development", *Quarterly Journal of Economics*, 70 (agosto, 1956), págs. 364-379; ver também TULSI RAM SHARMA, *Location of Industries in India*, 3.a ed. (Bombaim, 1954), pág. 220.

nicos executados pela maquinaria promovem operações fabris com uma estrutura básica e um ritmo tal, que efetivamente distribuem funções e determinam seqüências. Se está certo, como disse CHESTER BARNARD, que "processos de deliberação... são amplamente técnicos em relação à escolha exígua",<sup>17</sup> então o emprêgo da moderna tecnologia na manufatura é uma das mais poderosas destas técnicas.

O grau a que a tecnologia moderna facilita a coordenação varia de uma indústria a outra. Em algumas, a tecnologia consiste num processo básico em torno do qual o trabalho se instala quase naturalmente (servem de exemplos: fundição, refinaria de petróleo, fábrica de cimento, cervejaria e muitas outras). Em indústrias diversas, tais como as de construção e as metalúrgicas, bem como na prestação de serviços, o trabalho não se patenteia em volta de um ou vários processos-chaves de natureza técnica. Resulta daí que as seqüências são compelidas com muito menos rigor, que é impossível identificar qualquer processo como central e que as tarefas são tipicamente definidas na base de sua contribuição *direta* para alcançar a meta — o produto final — mais do que nos termos dos papéis desempenhados nas diferentes fases do processo de produção. Nestas indústrias *concentradas no produto*, a tecnologia, portanto, contribui muito menos para a coordenação de esforços,

17. CHESTER I. BARNARD, *The Functions of the Executive* (Cambridge, Massachusetts, 1938), pág. 14. Observe-se também a seguinte descrição de problemas de montagem em "On a Quantitative Method in Production Planning and Scheduling", de M. E. SALVESON, em *Econometrica*, 20 (outubro, 1952), pág. 562: "Numa utilidade montada, se há *n* partes componentes, teoricamente haverá *n* seqüências em que as partes se possam juntar... Na realidade, estar-se-ia impedido de enumerar todas estas seqüências e selecionar aquela que fôsse ótima... Em vez disso, usa-se uma espécie de análise de cálculo para a seleção de algumas seqüências de montagem, de acordo com a qual os métodos de montagem e regulação são dispostos."

a não ser que consiga, organizando o *fluxo*, imitar as condições prevalecentes nas indústrias *concentradas no processo*. Assim, a propriedade de aumentar a eficiência, de promover a coordenação da tecnologia moderna, tende a ser muito mais pronunciada nas indústrias concentradas no processo do que naquelas concentradas no produto.

É possível classificar uma usina (ou indústria) em uma ou outra categoria se o seu patrimônio físico tem capacidade definida? <sup>18</sup> Se a resposta fôr positiva, como ocorre com o forno de alta tensão, a refinaria ou a cervejaria, temos uma situação concentrada no processo: com determinado equipamento, tem que ser possível produzir tantas toneladas ou galões por dia. Nas indústrias concentradas no produto, como, por exemplo, no caso de uma firma construtora ou de uma oficina de reparos ou consertos, não é possível fazer essa espécie de assertiva: as produções aqui são, muitas vezes, heterogêneas e, ainda que o problema de adicioná-las possa ser satisfatoriamente resolvido, a capacidade é muito menos rigorosamente determinada só pelo patrimônio físico, ou constitui este um marco de aferição muito menos utilizável, porque a produção real raramente alcança mais do que uma fração da capacidade teórica. Essa prova esclarece outro aspecto da maneira pela qual a tecnologia auxilia a direção nas indústrias concentradas no processo. A capacidade-índice da usina fornece aos dirigentes a meta de realizações e o critério objetivo de falha e de bom êxito, desde que a procura seja adequada. Esse é um processo de grande valor para os países subdesenvolvidos, onde, como sabemos, a concorrência nem sempre é um estímulo bastante forte para a boa execução.

18. Esta prova nos foi sugerida por ALAN S. MANNE.

Há, assim, vários meios pelos quais o capital intensifica a eficiência da direção e, portanto, do trabalho. Esta função do capital é de importância precípua para as sociedades subdesenvolvidas, onde os encargos de coordenação e cooperação em organizações de larga escala se deparam com dificuldades específicas.

Que há uma premente necessidade social desta função estimulante e coordenadora, infere-se do fato de, na falta da técnica moderna, ser ela exercida, especialmente em atividades coletivas, por estratégias e outros, tais como o canto <sup>19</sup> ou magias e rituais. Entre os habitantes da ilha de Trobriand, segundo MALINOWSKY, "exerce a magia uma influência sistematizadora, reguladora e controladora da jardinagem. O feiticeiro, ao executar os ritos, estabelece o padrão, obriga as pessoas a se dedicarem a determinadas tarefas e a delas se desincumbirem apropriadamente e a tempo... Não há dúvida que, pela sua influência no sistematizar e regulamentar o trabalho, a magia é economicamente inestimável." <sup>20</sup>

Um exemplo singularmente frisante, do modo aprimorado pelo qual esta função é desempenhada, em uma sociedade primitiva, dá-nos RAYMOND FIRTH na descrição do papel do ritual na construção de canoas e no fazer as rêdes, em Tikopia. <sup>21</sup> Ele mostra, com a mais profunda minúcia, como "certos tipos de ritual promovem a consonância do trabalho com uma tabela de tempo e assim ajuda a pôr a obra a salvo dos erros de cál-

19. GEORGES FRIEDMAN, *Industrial Society* (Glencoe, Illinois, 1955), págs. 157-159, e as fontes ali citadas. Ver também: C. J. ERASMUS, "Cultural Structure and Process; The Occurrence and Disappearance of Reciprocal Farm Labor", *Southwestern Journal of Anthropology* 12 (inverno de 1956), pág. 452.

20. B. MALINOWSKI, *Argonauts of the Western Pacific* (Londres, Routledge, 1922), pág. 60.

21. *Primitive Polynesian Economy*, (Londres, Routledge, 1933).



culo e da inércia". O ritual atua não só como um "fator de união em relação aos que se congregam para trabalhar" e como "estímulo geral ao processo produtivo", mas também como um guia específico no curso deste processo, desde que "a seqüência tradicional de ritos de necessidade implica uma seqüência correspondente de operações técnicas".<sup>22</sup>

Finalmente, FIRTH demonstra que, "em idênticas condições de ambiente, técnicas e sociais, o trabalho desta espécie (isto é, aquela que implica cooperação em larga escala de atividades) é executado com menos regularidade, assegura uma potência menor de trabalho e se completa com menos eficácia, onde não se faz acompanhar deste ritual". A sua conclusão é que o extraordinário grau de intensidade de capital, implícita no desempenho consumidor-de-tempo do ritual, se justifica plenamente, uma vez que, sem êle, a produção decresceria substancialmente e se deterioraria.<sup>23</sup>

O paralelo se completa com o especial papel estimulante que a tecnologia moderna desempenha e que, em virtude da inexperiência de direção e dificuldades de cooperação, é essencialmente necessário nos países subdesenvolvidos. Também aqui certa intensidade adicional de capital pode às vezes convir, se "salvaguardar a obra do erro de cálculo e da inércia" e prevenir a queda.<sup>24</sup>

22. *Ibidem*, págs. 183, 179, 125 e 181.

23. *Ibidem*, págs. 182-184.

24. Pode-se sustentar a nossa argumentação com uma orientação diferente, através, porém, de considerações absolutamente análogas. Além de incentivarem a eficiência, é provável que as formas capital-intensivas da produção se comprovem estimulantes da formação de novos capitais. Que alguns economistas insistiram demasiado nesta conexão é demonstrado por A. O. HIRSCHMAN e GERALD SIRKIN, "Investment Criteria and Capital Intensity Once Again", *Quarterly Journal of Economics*, 72 (agosto, 1958). Mas, como se salienta nesse artigo, existe a presunção de que *capitalistas capital-intensivos* têm mentalidade mais cumulativa do que os proprietários

## Tecnologia Capital-Intensiva?

Demos forma ao nosso argumento. Apresentamos algumas razões para o fato de crermos que as funções da produção não são as mesmas para os países evoluídos e os subdesenvolvidos, embora as possibilidades técnicas subjacentes sejam idênticas. O índice marginal de substituição do trabalho pelo capital é maior nos países subdesenvolvidos, porquanto, com a perda da eficiência de direção e de trabalho, conseqüente da adoção de métodos menos capital-intensivos, necessita-se de mais trabalho do que nos países adiantados, para compensar certo decréscimo do capital.

Empregando o diagrama usual, com o trabalho e o capital avaliados respectivamente pela abscissa e pela ordenada, as curvas constantes do produto para dada produção de qualquer mercadoria podem-se esperar coincidir para os países industriais e os subdesenvolvidos somente ao longo dos segmentos mais capital-intensivos. Depois disso, as curvas seguirão rumos diferentes, com o isóquanto do país subdesenvolvido — curva *AU* da *Figura 6*, pendendo um tanto para a direita do isóquanto *AI*, que se aplica ao país industrial. Só a última é uma genuína curva de possibilidades técnicas.

Nesta situação, evidencia-se imediatamente que idênticos preços do fator relativo em ambos os países deveriam ter como resultado a adoção de processos mais capital-intensivos no país subdesenvolvido que no indus-

de terras ou de bens trabalho-intensivos, ainda que somente devido ao aspecto de obsolescência de suas máquinas e equipamento. Em outras palavras, pode-se dilatar o argumento a favor da tecnologia capital-intensiva, levando-se em conta o efeito diferencial dos vários tipos de tecnologia sobre as economias ou poupanças extraídas dos lucros. Nos países subdesenvolvidos, onde os capitalistas precisam aprender a colher proveitos, este efeito diferencial provavelmente será de grande importância.



trial.<sup>25</sup> Isso se demonstra comparando os pontos de tangência  $P_1$  e  $P_2$  das duas linhas paralelas  $DE$  e  $FG$ . Mais realisticamente, se supusermos, ao traçar a linha  $MN$ , que os preços do fator relativo são mais favoráveis ao trabalho no país industrial, isto não significa necessariamente que as técnicas devam ser menos capital-in-

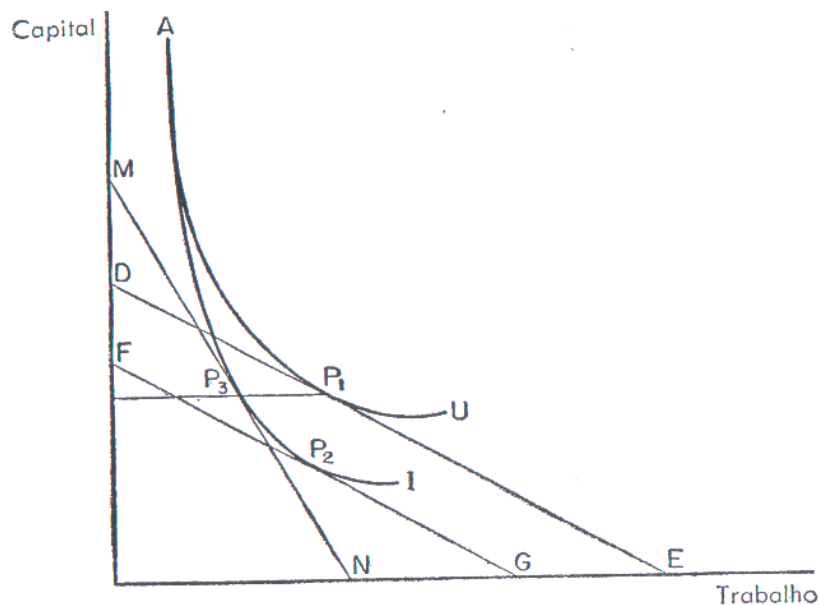


FIGURA 6. Divergentes funções da produção

tensivas do que no país subdesenvolvido. A despeito desta proporção mais baixa dos custos do trabalho em relação ao custo do capital no país, o ponto  $P_1$  indica que deve empregar a mesma soma de capital que o país industrial, que objetivará agora o ponto de tangência de  $MN$  como isóquanta  $AI$ , isto é, em  $P_3$ .

25. Entendeu-se que a intensidade do capital, aqui, devia ser avaliada antes pela razão capital-produção que pela razão capital-trabalho.

Havendo estatuído o argumento, precisamos qualificá-lo. Em primeiro lugar, é muito possível que a tecnologia ocidental ofereça apenas uns poucos processos e que, mesmo depois de levar em conta os fatores aqui apresentados, sejam todos eles demasiado capital-intensivos para os países subdesenvolvidos, em vista das remunerações baixas e do desemprego dissimulado. Seria esse o caso se, na gravura, o isóquanta  $AU$  não existisse como uma curva contínua e sim como um número limitado de pontos, todos localizados a noroeste de  $P_1$ .

Segundo, equacionamos um tanto arbitrariamente as indústrias concentradas no processo com a tecnologia capital-intensiva. Isso estaria certo se as indústrias concentradas no processo fôssem necessária e integralmente compostas de operações padrão-máquina. Realmente, não precisa ser assim. Uma indústria concentrada no processo conterá tipicamente um processo *central*, químico ou mecânico, que ocorre em uma série de operações controladas pela máquina; entretanto, todos os movimentos em direção *a* e fora daquele processo — de materiais de manejo e transporte interno — poderiam ser mais de padrão-humano que de padrão-máquina.<sup>26</sup> Desde quando as operações da indústria, *como um todo*, ou *em conjunto*, são concentradas no processo, o fato de operações periféricas — que, freqüentemente, representam uma fração considerável do custo total — serem controladas pelo homem não precisa afetar a eficiência,

26. Parece ser isto o que acontece à indústria soviética. Ver DAVID GRANICK, "Economic Development and Productivity Analysis: The Case of Soviet Metalworking", *Quarterly Journal of Economics*, 71 (maio, 1957), págs. 205-233, relativamente à interessante evidência acerca do emprego dos métodos trabalho-intensivos, principalmente em operações auxiliares, tais como o trato de materiais, inspeção e reparos. De referência a manifestações semelhantes de países subdesenvolvidos, ver V. V. BHATT, "Capital Intensity of Industries", *Bulletin of the Oxford Institute of Statistics*, 18 (maio, 1956), págs. 179-194.

uma vez que o processo central ainda marcaria, indiretamente, o ritmo de *tôdas* as operações da indústria.

Ao contrário, os processos concentrados no produto não são necessariamente de baixa intensidade de capital. A produção de máquinas feitas de encomenda, com o auxílio de instrumentos mecânicos altamente complexos, é um caso a salientar.

Não obstante, concordamos; os critérios aqui desenvolvidos realmente apontam no sentido de certas prossecuções capital-intensivas, como especialmente bem aplicadas aos países subdesenvolvidos.

A lista inclui até agora: empresas de grandes proporções, atividades que devem ser mantidas em perfeita organização de trabalho e que devem apresentar padrões de alta qualidade na produção, operações padrão-máquina e indústrias concentradas no processo. No presente, esses critérios podem ser considerados apenas hipóteses. Verificações empíricas não deveriam ser demasiado difíceis de realizar. Se estivermos com a razão, as diferenciais da produtividade do trabalho entre o país subdesenvolvido e o industrial deveriam ser maiores em determinadas indústrias (por exemplo, fabricação metálica) do que em tantas outras (exemplo, cimento), mesmo quando técnicas essencialmente similares sejam usadas em ambos os países.<sup>27</sup>

27. Os célebres resultados das pesquisas de LEONTIEF sobre o contingente de trabalho relativamente elevado da exportação dos Estados Unidos podem ser considerados manifestação corroborativa desta tese. (Ver do mesmo autor "Factor Proportions and the Structure of American Trade: Further Theoretical and Empirical Analysis", *Review of Economics and Statistics*, 38 (novembro, 1956), págs. 386-407, e a bibliografia aí citada.) Inversamente, a nossa análise dá uma explicação das estatísticas de LEONTIEF, relacionada àquela por ele próprio apresentada. Sugeriu-se que os países subdesenvolvidos talvez achem mais fácil atingir os padrões de eficiência dos países industrialmente evoluídos de indústrias capital-intensivas, concentradas no processo, do que daqueles de indústrias trabalho-intensivas, concentradas no produto. Por isso, à medida que a industrialização universal

## Produção versus Encargos Administrativos

Os novos critérios que aqui sugerimos se destinam a ajudar a localizar novas atividades, que podem ser empreendidas com êxito em países subdesenvolvidos. Em outras palavras, não implicam qualquer julgamento, no que diz respeito a atividades que, há muito, vêm sendo levadas a efeito nestes países, tais como o artesanato e a pequena indústria. Como foi visto no Capítulo 7, a espécie de desenvolvimento industrial que os nossos critérios salientam, realmente, dá melhores oportunidades de sobrevivência e crescimento à pequena indústria, no decorrer do desenvolvimento.

De referência a novas atividades, os nossos critérios, por motivos óbvios, não podem pretender substituir as considerações correntes, que determinam as decisões de investimento: amplitude do mercado, vantagens de localização e coisas semelhantes.<sup>28</sup> Contudo, acrescentam uma nova dimensão a essas decisões.

Muitas vezes, será conveniente ou necessário estabelecer empresas que não se ajustem aos nossos critérios. Mas, em casos que tais, algum benefício ainda pode resultar da advertência das condições desvantajosas em que tais firmas provavelmente terão que operar, por-

progride, a vantagem relativa dos países industriais avançados pode vir a estagnar, de modo crescente, com certos tipos de bens e serviços trabalho-intensivos. Pode-se figurar isso melhor por meio de uma hipótese fantástica. Imaginemos que certos serviços trabalho-intensivos, tais como a conservação de estradas, construções e maquinaria possam se tornar mercadorias internacionalmente negociáveis, mediante um custo de transporte razoável. Não temos dúvida de que, nessa eventualidade, as nações industriais mais antigas se especializariam na exportação de tais serviços, possivelmente importando em compensação aço e cimento!

28. A melhor maneira e a mais prática configuração destes assuntos se encontram em W. A. LEWIS, "The Industrialization of the British West Indies", *Caribbean Economic Review*, 2 (maio, 1950), págs. 1-61, e *Report on Industrialization and the Gold Coast*, Departamento de Imprensa Oficial, Accra, Gold Coast, 1953.



quanto levarão a um cuidado especial na seleção do pessoal, das técnicas e da direção.

Na verdade, será muito difícil classificar projetos exatamente em aqueles que estão e os que não estão de acordo com os nossos critérios. Além disso, as diversas características que formariam a empresa *ideal*, do ponto-de-vista dos nossos critérios, são muito pouco prováveis de se encontrar reunidas em muitos projetos. Por isso, muitas firmas terão dupla personalidade. Por exemplo: empresas manufatureiras podem muito bem combinar operações concentradas no produto com aquelas centralizadas no processo, como acontece com certas operações conjuntas, ou quando grandes indústrias exclusivamente concentradas no processo, tais como refinarias de açúcar e petróleo, têm as suas próprias oficinas mecânicas.

Mas, onde quer que ocorra a produção de bens materiais, os operadores estão sendo ajudados em seus esforços pela natureza sensível da obra. O auxílio é especialmente substancial no caso de operações concentradas no processo e padrão-máquina, contudo, apresenta-se também no trabalho concentrado no produto. Muito embora a coordenação de esforços tenha que ser, aí, *inventada* por quem dirige a produção, sem as poderosas insinuações que fornece um processo básico, a imagem do produto final, ainda assim, age tanto como incentivo para os esforços de todos, quanto como uma prova objetiva de erro ou de realização.

Qualquer atividade de produção possui estes três haveres: o alvo é definido, sabemos que pode ser atingido e o bom êxito do empreendimento se submete a uma prova objetiva. Esses elementos se apresentam integralmente, por exemplo, naquelas operações totalmente concentradas no produto, tais sejam as de consertos ou reparos de máquinas e veículos.

Logo que nos deslocamos da esfera da produção para a da administração, as obras perdem a precisão, e a realização a sua *testabilidade*. É de se esperar, portanto — e é, de fato, amplamente confirmado pela observação e experiência — que a eficácia seja maior nas operações da oficina, que nas do escritório de firmas industriais.<sup>29</sup> As últimas indicam funções tais, como controle da produção, planejamento, finanças, relações públicas e do pessoal, distribuição e publicidade e administração geral. A natureza relativamente ilusória dessas tarefas alia-se à tolerância para a execução precária, que é inigualada em qualquer serviço de produção. É quase proverbial a queixa dos produtores — que há muito estariam fuzilados — se apresentassem um desempenho tão fraco quanto alguns dos burocratas. A tolerância especial da *burocracia* pelos desempenhos precários faz-nos também de prisa e ponto de penetração das forças que persistem em não se convencer da necessidade de ação e realização: amigos e parentes encontram aí um excelente refúgio para levantar a última trincheira na defesa do direito que lhes assiste a uma existência tranqüila e inexpressiva.

Agora, é fácil entender porque funções totalmente divorciadas da real produção de bens e serviços tendem a ser os verdadeiros enteados do progresso em países subdesenvolvidos. Apela-se normalmente para o caráter nacional e a História, ao explicar o mau funcionamento dos processos políticos e administrativos, que tantas vezes contrastam com verdadeiras realizações da produção agrícola e industrial. Raramente se compreende que esses processos são intrinsecamente mais árduos para dirigir do que os serviços de produção.

29. Nações Unidas, *Labor Productivity of the Cotton Textile Industry in Five Latin American Countries* (New York), *passim*.



Ao contrário, causa admiração que um país pretenda estabelecer indústrias modernas quando os problemas básicos da administração pública ainda não foram resolvidos. Mas, este é apenas um dentre os muitos exemplos em que o que parece uma seqüência de carros adiante dos bois se evidencia a mais eficaz, em países subdesenvolvidos: administradores públicos eficientes, de que tanto se admite precisar, talvez se possam tornar peritos na arte de dirigir se primeiro, se submeterem aos poderosos *auxiliares de ensino* que são os equipamentos-padrões de qualquer processo de produção industrial.

## Capítulo 9

### O PAPEL DOS DISTÚRBIOS

A ANÁLISE dos processos e seqüências do desenvolvimento, apresentada nos capítulos precedentes, será agora utilizada na reinterpretação de certos distúrbios que afetam os países subdesenvolvidos. Os mais típicos desses transtornos são, de um lado, a inflação e as dificuldades do balanço de pagamentos, e as pressões demográficas, do outro lado. A nossa principal tarefa será compreender como essas dificuldades e pressões surgem no decorrer do desenvolvimento e como, por seu turno, influem no curso da evolução econômica.

#### Inflação

*Tipos de Pressão Altista sobre os Preços.* Diversos escritores notaram o fato de que os países subdesenvolvidos, mas atualmente em desenvolvimento, parecem estar muito mais sujeitos à inflação e às dificuldades do balanço de pagamentos do que os países que atravessaram as primeiras etapas do crescimento econômico, no século XIX. HENRY WALLICH, em uma nota estimulante, explica esta diferença, ao se referir a uma fundamental mudança de atitudes. O desenvolvimento nos países subdesenvolvidos hodiernos é principalmente orientado pelo consumo, enquanto que, no século passado, se orientava pela produção. “Em uma sociedade

orientada pela produção, o modo lógico de encarar (o progresso econômico) é visar aos benefícios provenientes do próprio esforço produtivo. Na sociedade orientada pelo consumo, ... a procura social, agindo por meio dos níveis das associações comerciais e políticas, procura extrair da economia mais do que, através da produção interna e do comércio internacional, esta seja capaz de produzir.”<sup>1</sup>

Idêntica explicação está implícita no recurso de NURKSE ao *efeito de exibição*:<sup>2</sup> a atração exercida sobre os consumidores de países subdesenvolvidos pelo padrão-de-vida elevado dos países evolutivos e pelos bens ali disponíveis faz com que aqueles desejem os frutos do progresso econômico; não os prepara, porém, para os sacrifícios indispensáveis à sua obtenção.

Outras explicações sobre pressão inflacionária persistente correm mais por conta de investimento excessivo, que de excesso de consumo, ou de poupanças insuficientes. De fato, uma vez que, geralmente, é falta de tática política ou difícil alterar as duas últimas parcelas em curto espaço de tempo, as tentativas para extinguir a inflação normalmente se concentram na restrição do investimento e declara-se ao país: há a inflação e dificuldades de câmbio, porque “se procuram realizar demasiadas coisas a um só tempo”. De acordo com essa versão, alguns escritores comentam a tendência permanente dos Governos atuais de países subdesenvolvidos de empreenderem planos e projetos desenvolvimentistas superambiciosos.

Inflação e excesso de importação sobre a exportação, decerto, indicam que o consumo do país e a procura de investimento ultrapassam a produção total disponível

1. WALLICH, “Notes Toward a Theory of Derived Development”.

2. NURKSE, *Problems of Capital Formation*, págs. 58 e segs.

a preços correntes e os diversos relatos do processo, que acabamos de rememorar, nada mais fazem que reafirmar o fato em termos sócio-psicológicos. Mas, a explicação talvez não seja assim tão simples, pois, se está inteiramente baseada em aspirações não-realistas, na recusa destes países a viver de acordo com os seus recursos o fenômeno não seria tão grave, recorrente e prolongado como tem sido. Afinal, tem-se ensinado às sociedades a aprender pela experiência e a tomar iniciativas eficientes contra males menores que a desvalorização sistemática da moeda circulante. Por que se permite ao sistema bancário continuar a expandir o crédito em corrida tão acelerada? Por que o Ministro da Fazenda cede sempre aos Ministros esbanjadores, ou o Presidente do Banco Central ao Ministro da Fazenda? No nível individual também, o efeito da *revolução das aspirações* sobre as economias é provável ser tão indeterminado quanto o da alteração das taxas de juros: um nível mais alto de aspirações pode levar a despender além de dada renda, ou a maiores poupanças, visando a gastos futuros ou ao aumento das emprêças e das vantagens do trabalho.

Assim, a interpretação da inflação na base de propensões psicológicas não convence completamente; é, de fato, certa reminiscência de teorias há muito afastadas, que tentavam explicar o ciclo comercial pelas curvas alternadas de otimismo e pessimismo.

O panorama do processo desenvolvimentista que foi apresentado nos capítulos anteriores leva a uma concepção diferente. Permite-nos mostrar como os impulsos inflacionistas se comunicam à economia mais por *certos tipos de seqüências do desenvolvimento* do que, indiscriminadamente, através do desejo geral de desenvolvimento.



Argumentamos que o desenvolvimento econômico, de maneira típica, segue uma trilha de progresso des-nivelado; que o equilíbrio se restabelece em consequência de pressões, incentivos e compulsões; que a via eficiente para o desenvolvimento econômico — e por isso aquela que será, com frequência, seguida instintivamente, se pudermos confiar na *lei do menor esforço* — é capaz de se manifestar um tanto desordenadamente e que será entravada por embaraços e carências de aptidões, de facilidades, de serviços e de produtos; que o desenvolvimento industrial prosseguirá amplamente através da cadeia retrospectiva, isto é, abrirá caminho a partir dos *toques finais* até a indústria intermediária e a básica.

A mera descrição desse tipo de processo desenvolvimentista dá uma sensação quase física de se estar ministrando choques inflacionistas a uma economia. Os preços individuais sobem e as oportunidades de lucro, com que eles acenam, são, de fato, uma parte essencial do processo, uma das primeiras peças do mecanismo do desenvolvimento não-equilibrado. Com as elasticidades de suprimento a curto prazo, de modo típico, absolutamente baixas, as elevações de alguns preços são forçadas a ser substanciais. Tais avanços nos preços isolados não constituem, por certo, razão suficiente para a elevação geral dos preços. Mas, com certa dose de habilidade e determinação dos que dirigem a política fiscal e financeira do país, a estabilidade geral dos preços será mais fácil de manter quando os preços isolados estão sujeitos a pequenas crises fortuitas, do que quando poderosas forças altistas entram em ação em vários e importantes focos de desenvolvimento da economia.

Pode-se objetar que forças semelhantes devem ter agido durante as primeiras etapas desenvolvimentistas

dos atuais países líderes industriais. Mas, em primeiro lugar, essas forças talvez fôssem menos potentes e, em segundo, elas competiam com outras forças, que provocavam quedas periódicas do preço e que são muito mais fracas nas áreas subdesenvolvidas hodiernas. O primeiro ponto é um tanto teórico. Entretanto, a comparação entre os países subdesenvolvidos de hoje e as sociedades ocidentais das vésperas da industrialização levou muitos observadores à conclusão de que os obstáculos institucionais e culturais à transformação são mais importantes nos primeiros do que o foram nos últimos; daí a necessidade relativamente maior de confiar em processos de incentivo atuantes, tais como elevações do preço, para instigar decisões de investimento. Quando os inversores prevêm procura ascendente e complementar, a economia pode poupar, baseada nos indícios do preço; quando aqueles se mostram um tanto inertes e inclinados a só operar, na base da certeza absoluta de que muito dinheiro pode ser ganho neste ou naquele empreendimento, então o uso dos indícios do preço difundir-se-á e se intensificará mais.

Maior emprêgo dos sinais do preço também provoca menor efeito estabilizante sobre os preços relacionados com o acabamento de determinado projeto. Quando um produto aparece no mercado, surgem novas carências e *necessidades acarretadas*, de modo que as pressões tendentes para a baixa, que poderiam se manifestar com a criação de novas unidades produtivas, são afogadas por pressões altistas, emanadas das necessidades imprevistas, relevadas no decorrer da produção ou do emprêgo das utilidades, recém-produzidas.<sup>3</sup>

É provável, por outro motivo, que as pressões tendentes à baixa dos preços sejam relativamente fracas

3. Ver Capítulo 4.



em países industrialmente retardatários. Esses países, via-de-regra, estão estabelecendo indústrias que já atravessaram a fase mais ativa da evolução tecnológica, que acarretam grande custo e reduções de preço e também ou ainda melhorias na qualidade. Quando muito, usufruem deste progresso como importadores;<sup>4</sup> entretanto, o efeito de uma baixa dos preços de importação sobre o nível geral dos preços é provável que seja menos profundo e contagioso em suas repercussões psíquicas do que o efeito de uma baixa de preços dos bens produzidos internamente.

Outro aspecto característico das normas hodiernas dos serviços de industrialização, naquele mesmo sentido: a industrialização se faz, hoje, muito mais que no século XIX, pelo processo da introdução de produtos

4. Este ponto se relaciona com a controvérsia sobre as bases comerciais dos países subdesenvolvidos. Como se sabe, autores, tais como SINGER, PREBISCH e LEWIS, argüíram que os lucros da produtividade tendem a resultar na baixa dos preços, em países subdesenvolvidos, e no aumento das rendas dos fatores, nos industriais. Daí se conclui que os proventos da evolução técnica tendem a crescer principalmente os países industriais. Suponhamos, para argumentar, que a média de aumento da produtividade se refletisse mais na alta da renda dos fatores do que no declínio dos preços, nos países evoluídos. Contudo, nestes países os proventos da produtividade são muito mais rápidos em alguns setores que em outros e, por isso, alguns preços cairão enquanto outros não de subir. Aí, quando os países subdesenvolvidos se industrializam, é provável que escolham, primeiro, aquelas indústrias cujo progresso técnico já se estabilizou. O intercâmbio externo, assim aliviado, se inclinará então para outras indústrias. Os retardatários desenvolvimentistas estarão, deste modo, capacitados a reencaminhar a procura no sentido das indústrias mais rapidamente progressistas dos países adiantados. Dessa maneira, concentrarão a importação naqueles bens que, a despeito de um nível de preços geral estabilizado, nos países evoluídos, não de evidenciar queda de preços ou melhoria de qualidade. Decerto, este argumento é favorável à industrialização; demonstra, porém, que a troca de produtos primários pelos manufaturados, mesmo à base das hipóteses especiais de SINGER, PREBISCH e LEWIS, não precisa ser uma causa perdida para os países produtores de bens primários, desde que se industrializem e assim se habilitem a dirigir a composição de suas prossecuções manufatureiras.

totalmente novos na economia, antes que através da substituição de mercadorias manufaturadas por aquelas fabricadas pela máquina. Este último processo, dominante nos primórdios do desenvolvimento industrial no Ocidente, é assinalado pela concorrência no corte dos preços na área onde a produção mecânica (pela máquina) está tentando se firmar. Ao contrário, a aceitação de um novo produto, que não tem sucedâneos próximos, não é provável que apresente tal impacto localizado; talvez, até, os efeitos dos preços e da produção venham a ficar muito diluídos entre todos os bens e serviços que concorrem ao *cruzeiro*, ao *pêso* ou à *rúpia* do consumidor.

Ainda mais: a pequena capacidade do mercado de muitos países subdesenvolvidos não permite o estabelecimento de mais de um ou dois produtores em muitas indústrias, e a concorrência de preços, no âmbito interno dos novos setores industriais, prima, freqüentemente, pela ausência.

Assim, é possível que as forças, que hoje agem sobre os preços isolados das utilidades, nos países que se estão desenvolvendo recentemente, venham a executar a tarefa essencialmente difícil de evitar a inflação.

A análise precedente demonstra que a missão da política financeira não é fácil nos países subdesenvolvidos do presente. Desde que as altas relativas dos preços estão ligadas a importantes processos do desenvolvimento e deve-se, portanto, admitir que ocorram, a estabilidade geral dos preços só pode ser mantida com bom êxito se a política financeira realmente ocasionar a baixa de alguns preços. Além disso, para reforçar uma política tão *neutra*, um decréscimo de suprimento monetário pode ser, às vezes, necessário, como acontece, por exemplo, quando aqueles que conservam o patrimônio *líquido* decidem reduzir os haveres líquidos, a



fim de obter lucros de algumas oportunidades de investimento assinaladas pelas elevações dos preços.

*A Espiral do Preço-Preço.* Argüimos que os países subdesenvolvidos se inclinam a utilizar muito pródigo-mente as altas relativas dos preços como sinal para os empreendedores. Os aumentos dos preços isolados resultam das capacidades completivas e das carências e exercem a função de incentivar investimentos e acréscimos de produção. A elevação parcial dos preços pode ser mais ou menos bem sucedida neste empreendimento, dependendo das elasticidades da oferta a prazo mais longo. Também podem ou não levar a um aumento geral inflacionário de preços, a depender da capacidade e determinação dos que dirigem a política fiscal e financeira.<sup>5</sup>

Decorrem daí quatro tipos prováveis de comportamento do preço e da produção, durante o desenvolvimento desigual e não-equilibrado:

1) Vive-se no melhor dos mundos possíveis quando a inflação é contida, enquanto se incentivam novos investimentos e produção.

2) Prevalece a pior situação, se o aumento parcial de preços só levar, de fato, à inflação geral e não ao acréscimo da produção no setor assinalado.

5. Recentemente, houve esforços dignos de interesse para analisar o processo da inflação, quando diferentes elasticidades da oferta prevalecem em setores diversos da economia. Nessas constituições, toma-se a inflação como dado, enquanto investigamos primordialmente como a inflação é *incentivada* através dos problemas de suprimento, que surgem numa economia em desenvolvimento. Não obstante, as duas investigações abordam questões semelhantes e nos valem, sobretudo, do artigo de JOHN H. ADLER, "Deficit Spending and Supply Elasticities", *The Indian Journal of Economics*, 37 (julho, 1956), págs. 15-38; ver também S. P. SCHATZ, "Inflation in Underdeveloped Countries: A Theoretical Analysis", *American Economic Review*, 47 (setembro 1957), págs. 571-593.

3) Cria-se uma posição intermediária, quando os indícios conseguem deduzir maior produção, revelando, porém, igualmente a alta generalizada de preços.

4) Outra situação intermediária é a oposta, a saber: estabilidade geral, sem reação alguma aos indícios parciais dos preços. Exceção para quando as utilidades, cujos preços sobem, têm muito pouca importância, o que parece ser tão pouco provável de se verificar, que podemos desprezar a hipótese.

Nos casos 2 e 3, esta classificação estabelece uma distinção entre dois tipos de inflação: o primeiro é obviamente um dano mitigado, enquanto que o último pode constituir, às vezes, um mal necessário. Essa distinção entre a inflação estéril e sem profundidade, com estagnação, de um lado, e a inflação que *não é de todo má*, foi, decerto, feita com frequência, normalmente, porém, o critério adotado foi o do limite até o qual a inflação resulta em *poupança forçada*, ou seja, até onde permite a suspensão real do volume dos investimentos a um nível mais alto e mais eficiente. O nosso critério seria, preferentemente: No decorrer da inflação, certos desequilíbrios básicos, que surgiram no curso do desenvolvimento (e que levam a aumentos parciais de preço, seguidos de uma elevação geral de preços), estão sendo ou não sobrepujados? Isto só acontecerá se o investimento fôr empregado nos setores assinalados: há nisto um ponto de contato evidente entre os dois critérios.

Na realidade, é, decerto, uma crassa supersimplificação considerar apenas as três ou quatro possibilidades até agora referidas. Para traçar uma classificação mais constante de ocorrências concebíveis, retomemos a nossa análise do ponto em que estabelecemos a alta dos preços de algumas mercadorias *A* em relação aos preços de outras mercadorias *B*. Este aumento determi-



na simultaneamente duas reações em qualquer espaço de tempo:

- 1) certo aumento do índice de produção das mercadorias *A*, dependendo da elasticidade da oferta;
- 2) certa alteração (decréscimo ou acréscimo) nos preços das mercadorias *B*; esta reação, que também seria possível definir como elasticidade, pode ser denominada o *impulso inflacionário* dado pelos preços *A* aos preços *B*.

Há uma produção de equilíbrio de *B*, em relação a cada proporção dos preços *A* para os preços *B*; quando este ponto de *equilíbrio estrutural* fôr atingido, não haverá mais incentivos especiais para expandir a produção de *A* relativa a *B*.

Em tais condições, o aumento dos preços *A* desencadeará uma luta entre duas forças: se a elasticidade da oferta é grande e o impulso inflacionário é pequeno, o equilíbrio estrutural provavelmente se restabelecerá, antes que a inflação tenha sido capaz de angariar muita ou qualquer força; mas, se a elasticidade da oferta fôr pequena e o impulso inflacionário grande, então, a vantagem do preço das utilidades, cuja produção se precisa expandir, desaparecerá antes que o equilíbrio estrutural seja restabelecido, de modo que estes preços subirão novamente e, assim, causarão uma ou várias crises inflacionárias subseqüentes.

Pode-se observar que esse tipo *estéril* de inflação citado por último não será necessariamente de marcha mais rápida que uma inflação que resolva os problemas de suprimento da economia, enquanto prossegue, pois novos desequilíbrios podem muito bem surgir, uma vez que os antigos estejam solucionados; e é possível que tanto as elasticidades da oferta quanto o impulso inflacionário sejam grandes. Mas, há uma diferença real

entre a economia que soluciona *novos* problemas de suprimento, a cada crise inflacionária, e outra em que é o mesmo problema de suprimento que serve de causa constante a que os preços retomem o seu curso altista.

Um setor típico, em que a deletéria combinação da baixa elasticidade da oferta e o alto impulso inflacionário está apto a aparecer, é o da agricultura. Os preços agrícolas em elevação não serão freqüentemente muito eficazes, *por si mesmos*, no provocar produção adicional, porque os incentivos ao acréscimo de cultivo são enfraquecidos pelos regimes de posse da terra e outras instituições rígidas vigentes e porque o conhecimento de métodos agrícolas evolidos ou a extensão destes conhecimentos são inadequados. Ao mesmo tempo, a alta dos preços agrícolas é muito *eficiente* no impulsionar outros preços para a alta, em virtude do seu efeito sobre as remunerações, que é especificamente forte nas economias de baixa renda.

Situação semelhante encontrar-se-á, muitas vezes, se algum tipo de desenvolvimento não-equilibrado dentro da economia impele para a alta o preço do câmbio. Se o país confia na exportação de alguns produtos primários, a sua receita cambial pode reagir, um pouco apenas, a uma queda da taxa de câmbio. Por outro lado, os preços mais altos da importação podem afetar poderosamente o custo de fabricação, bem como os preços de muitos bens de consumo, e acarretar um grave abalo psicológico.

O conhecimento dos setores em que os preços sobem é insuficiente para incentivar a produção adicional, entretanto, absolutamente eficiente no comunicar-se a outros setores da economia; é útil para indicar áreas de prioridade para a ação das atividades públicas. Tal ação tentaria melhorar as elasticidades básicas de suprimento. Na agricultura poder-se-ia conseguir isto,



através da pesquisa e serviços de extensão, pela educação rural, por melhorias de transporte e de mercado e, se necessário, através de reformas agrárias e investimentos de larga escala nos sistemas de irrigação, drenagem e colonização. Na exportação, exigem-se esforços que ativem a sua promoção, incluindo estudos dos mercados estrangeiros e dos recursos e produtos nacionais exportáveis.

Em alguns setores, então, não ousamos confiar nos ritmos dos preços, ou *apenas* nos ritmos dos preços, como processos incentivadores. Felizmente, a estratégia do desenvolvimento não-equilibrado não se firma ou cai pela eficácia dos indícios dos preços. Métodos alternativos para restabelecer o equilíbrio entre setores, cujo desenvolvimento desigual gera tensões econômicas, serão examinados adiante.

A análise da inflação nos países subdesenvolvidos, mas em desenvolvimento, aqui apresentada, difere consideravelmente da costumeira: aponta para uma *espiral de preço-preço*, semelhante à espiral da remuneração-preço, conhecida pelas experiências recentes de países industrialmente avançados como fonte permanente de inflação, aquela que é mais insidiosa ubíqua e mais difícil de lidar, do que o excesso de procura em relação a investimentos e consumo, além dos recursos disponíveis. Não se nega, decerto, que a última explanação esteja certa, às vezes. Principalmente, há sempre a possibilidade de que uma inflação da procura se sobreponha a uma inflação do tipo espiral do preço-preço.

Não obstante, as políticas antiinflacionistas devem, certamente, ser reexaminadas, se não se considera a procura excessiva o único ou mesmo o principal vilão.<sup>6</sup>

6. As normas aqui estabelecidas se relacionam com a recente discussão sobre a eficácia das medidas da política monetária tradicional, mais de referência às condições de custo que de inflação da

Em primeiro lugar, conseguimos então entender porque tanto os bancos comerciais, quanto o central, são frequentemente surpreendidos com a admoestação de que não devem financiar a rápida prosperidade do investimento. Tudo o que fazem e continuarão a fazer é ajustar as linhas de crédito existentes aos preços mais elevados, que passaram a vigorar para certas mercadorias. Vemos agora que esta opinião pode não ser tão ingênua quanto costumamos pensar. O papel do sistema bancário na inflação da espiral do preço-preço é muito mais passivo do que na inflação da procura. Os bancos permitem apenas que os seus clientes passem por cima de todos os aumentos do preço, com o fito de, assim argumentam eles, manter a atividade econômica nos níveis anteriores, não de expandi-la. O levar avante a política restritiva, em tais condições, é provável encontrar considerável resistência; e os riscos de iniciar um ciclo decrescente na atividade econômica, mais do que uma escala decrescente de investimentos excessivos, são proporcionalmente maiores. Há também a necessidade permanente de uma política crediária, seletiva e flexível, destinada a auxiliar e expandir a produção daqueles bens, cuja alta de preço está ocasionando o progresso da inflação.

*Desenvolvimento Equilibrado e Inflação.* De acordo com o nosso ponto-de-vista, a inflação nos países subdesenvolvidos surge principalmente dos desequilíbrios da oferta, que são característicos do processo de desenvolvimento. Por meio de uma nota inserida, traçaremos

procura nos países economicamente evoluídos. Algumas questões pertinentes ao assunto foram levantadas por R. RUGGLES em "Recent Price Increases and their Relation to Administered Prices", Senado do USA (85.<sup>a</sup> Reunião), Sub-comissão de Antitrust e Monopólio, *Hearings on Senate Resolution 57* (Washington, 1957), tomo I, págs. 136-138.



agora a teoria *pura* do desenvolvimento equilibrado — que trata da procura — para suplementar a análise.

Presumamos, por um momento apenas, que a teoria do desenvolvimento equilibrado seja certa, isto é, que o desenvolvimento deva ocorrer simultaneamente num grande número de indústrias, se a produção de qualquer indústria pretender encontrar mercado. Suponhamos também, agora de acordo com a nossa opinião, que a consecução do desenvolvimento equilibrado está além da capacidade da população e do governo do país. Imprensado entre esta impotência e a probabilidade de falharem os empreendimentos isolados, o governo talvez devesse abandonar por completo qualquer ambição, a fim de contribuir para o progresso do país. Mas, admitindo que seja obstinado, haverá alguma coisa que ainda possa fazer? Decerto que há. Em vez de escolher um projeto, de cuja produção se precise dispor através de venda, que, entretanto, consoante a doutrina do desenvolvimento equilibrado, ficará comprovado não ser venal, o governo pode selecionar planos cuja produção não se espere vender, ou dos quais jamais se aguarde a falência. Tais planejamentos, portanto, não se transformarão em falhas óbvias, se a sua capacidade permanecer sub ou não-utilizada. Por exemplo, nas condições estipuladas, os governos que insistem em *realizar alguma coisa* podem-se empenhar na execução de planos de grandes obras públicas e de aplicação do capital fixo social, inclusive alguns que são improdutivos e por isso altamente inflacionistas.

Considerando errada a teoria do desenvolvimento equilibrado, não acreditamos realmente que os governos sejam prisioneiros desta espécie de dilema, que acabamos de descrever. Mas, temos que concordar que muitos deles agem como se o fossem, desde que se restringem exclusivamente às obras públicas, nas tentativas para

promover o desenvolvimento. Isto, decerto, não significa que houvessem meditado e que aceitassem as razões do parágrafo anterior. Procuramos outra explicação. A preferência dos governos ao investimento em obras e serviços públicos pode concebivelmente ser devida à influência da liberal doutrina do Ocidente sobre os papéis apropriados, na vida econômica, às autoridades públicas e à iniciativa privada. Entretanto, também isso parece improvável, pois a teoria se baseia na presunção de que a iniciativa privada está sempre flutuando, pronta a assumir riscos, à procura de oportunidades e é sempre eficiente. É, portanto, sem dúvida, tão inaplicável aos países subdesenvolvidos, que os seus preceitos dificilmente poderiam ter alcançado bom êxito em muitos casos por tanto tempo, não tivera agido outro motivo mais fundamental.

O fato é que talvez os governos não se precisem deixar levar à força a *não* se dedicarem a atividades desenvolvimentistas cuja produção deva estar sujeita ao mercado. Pois, conquanto tais empreendimentos possam prosperar (em desacordo com a doutrina do desenvolvimento equilibrado), podem também causar graves danos, e os governos não se inclinam absolutamente a submeter as suas realizações à prova do mercado. Só um governo excepcionalmente empreendedor e ousado, para se arriscar a se dedicar a atividades industriais recentes, em vez de continuar com os projetos de portos e estradas! Estradas nunca falham e, como geralmente não são conservadas, podem ser construídas e reconstruídas, tornando-se, assim, um excelente escoadouro para os fundos monetários governamentais, não incorrendo em riscos e despendendo, via-de-regra, o mínimo de esforço mental.

Os governos, desse modo, tendem a partilhar com a teoria do desenvolvimento equilibrado a aversão a

empreendimentos que trariam produtos novos ou mais baratos para a economia; esta ojeriza pode levá-los até a despesas altamente inflacionárias ou a obras públicas improdutivas. Jogando o peso de sua influência contra atividades governamentais na indústria, a política dos Estados Unidos estaria não somente seguindo um rumo, cuja clarividência política é profundamente questionável, como também apoiando governos num sentido que é capaz de ser tão sem imaginação quão inflacionário.

### Pressões do Balanço de Pagamentos

*Desequilíbrios da Oferta e Procura da Importação.* A visão comum da inflação, como sendo causada pelo excesso da procura, corre parelha com a explicação do distúrbio do balanço de pagamentos de referência às pressões inflacionistas. Parte da procura excessiva transborda para a importação. Que a inflação sempre repercute no balanço de pagamentos, é certo. Mas, pode ser que isto seja mais devido às dificuldades persistentes do balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos. É pelo menos mais concebível que essas dificuldades surjam diretamente como resultado de algumas seqüências típicas do desenvolvimento, mais do que, exclusivamente, como reflexo da inflação interna.

Tal seqüência é sugerida pela nossa análise do processo de desenvolvimento. Numa economia ampla, os desequilíbrios característicos do desenvolvimento não se refletem imediatamente na elevação dos preços de bens e serviços passíveis de importação. Se há carências de tais bens, serão mandados adquirir no exterior. Enquanto se pode sacar das reservas de câmbio, a procura adicional pode ser satisfeita, sem qualquer alta de preços. De acordo com este ponto-de-vista, as pressões do balanço de pagamentos ocorrem, *em vez de,*

mais do que *principalmente*, pela subida dos preços. Deveríamos considerar, de preferência, tal comportamento da economia como uma tática de despistamento e protelatória da adaptação, a como um aviso seguro por meio de indícios ou sinais? Deve-se admitir que, logo que a pressão do balanço de pagamentos se apresente sob a forma de declínio das reservas a uma taxa de câmbio fixa, os operadores privados não se irão sentir forte e imediatamente estimulados a corrigir a situação.<sup>7</sup> Mas, relembramos que não nos limitamos a considerar a ação das forças do mercado. Deve-se esperar dos governos que dispensem alguma atenção a alterações dos títulos de câmbio e que se disponham a agir, para evitar a depreciação da taxa cambial ou restrições mais fortes do câmbio, que sabem ser inevitáveis, a menos que sejam capazes de resolver a situação. A depreciação da taxa cambial traria, certamente, de volta à ação as forças do mercado. Mas, durante o período em que as reservas cambiais — *ou distribuições de auxílio estrangeiro* — estão decaindo, os processos de incentivo, que agem através das forças do mercado (isto é, alta dos preços), desaparecem, em grande parte, e são substituídos pela ação das forças fora do mercado.

Em que circunstâncias seria tal disposição desejável? A análise anterior da inflação oferece uma solução. Quando os indícios dos preços forem ineficazes ou lentos no incentivo à produção adicional, vindo a dar, entretanto, um grande impulso inflacionário a outros preços, muitas explicações evidentemente podem-se apresentar, para não utilizar a elevação dos preços como processo regulador. A folga concedida pelo *supera-*

7. Os conhecidos fluxo-monetário e repercussões da renda do *deficit* do balanço de pagamentos provavelmente não remediarão, ainda que em parte, os desequilíbrios dos setores específicos que presumimos, aqui, fazerem no âmago do *deficit*.



*vit* da importação pode ser então extremamente valiosa, desde que seja utilizada pelas autoridades públicas para fazer passar por algumas das reformas requeridas, para aumentar a elasticidade da oferta. Em tais casos, encontramos uma razão fundamental para a assistência financeira do exterior no curso do desenvolvimento.

*A Ilusão do Câmbio.* As pressões sobre as contas internacionais de um país já podem ser vistas agora como participantes e parcelas do processo de desenvolvimento não-equilibrado. De fato, o balanço de pagamentos é essencialmente vulnerável no decorrer do desenvolvimento, em virtude do que se poderia chamar *a ilusão do câmbio*. No âmbito interno de uma economia, os operadores tomam conhecimento de certas limitações da oferta, que lhes parecem óbvias; modificam os planos, evitam organizar o que sabem não ter possibilidade de ser executado, ou que esperam criar aumentos de preços inaceitáveis. Isso não é, decerto, uma atitude de concorrência, entretanto, não é menos comum por isso; serve, com efeito, de freio à rapidez com que os desequilíbrios da oferta levam à elevação dos preços isolados. Os últimos só constituem a reação típica dos desequilíbrios e carências da oferta, se há muitos compradores competindo ou, no caso de só haver poucos compradores, se tais carências lhes são ocultadas e se revelam exatamente na alta dos preços. Eis uma das razões por que os preços são muito mais flutuantes na agricultura do que, digamos, na maquinaria, no âmbito do mesmo país.

A ignorância das limitações da oferta é virtualmente total, no que diz respeito à importação. Pois aí, com um único país encarregando-se apenas de uma pequena quantidade do suprimento mundial das utilidades importadas, a capacidade de outros países fornecerem

números adicionais aos preços vigentes quase não se discute. Em consequência, aquele que emprega produtos importados reage imediatamente a um acréscimo de necessidades, formulando mais pedidos, e o importador os transmite ao exterior, feliz e despreocupado, sem compreender que a *verdadeira* limitação da oferta está na capacidade do país de obter divisas estrangeiras adicionais, através da exportação. Essa limitação da oferta nunca é percebida por antecipação e precisa, por isto, dar-se a entender aos operadores econômicos inteiramente através de elevações do preço do câmbio exterior, ou por meio de controles cambiais resultantes do excesso da procura de moedas circulantes estrangeiras.

Essas considerações cabem especialmente aos países que começam pelos *toques finais* e daí se desenvolvem através da cadeia retrospectiva. Pois, enquanto um país importa os materiais industriais básicos que emprega na fabricação, as indústrias ampliarão as suas operações, presumindo a existência de uma curva horizontal de suprimento para seus *inputs* materiais. Só quando o país depende de sua própria indústria básica é que os operadores das etapas intermediárias e  *finais* abandonam esta suposição jocosa e fazem os próprios planos expansionistas dependerem da probabilidade de serem eles capazes de garantir um fluxo estável de materiais necessários, proveniente dos recursos nacionais. Além do mais, uma vez estabelecida a indústria básica, estará capacitada para reivindicar o seu quinhão do fluxo dos fundos de inversão, de modo que o aumento da procura de produtos das indústrias intermediárias e dos *toques finais*, daí em diante, leve à expansão equilibrada da capacidade, através de toda a estrutura industrial, de preferência a uma que sobrecarregue novamente o balanço de pagamentos.



Temos, então, ainda outro argumento para acelerar o assentamento das indústrias básicas nos países em desenvolvimento. A presença daquelas traz à tona algumas das limitações da oferta, que, de outra sorte, permaneceriam ocultas pela *ilusão do câmbio*, e promove uma distribuição de investimentos, que é muito menos provável de amarrar o país às dificuldades, sempre renovadas, do balanço de pagamentos.

A “*Exportabilidade*” da Produção de Crescimento Rápido, como Condição de Equilíbrio Externo. As pressões do balanço de pagamentos examinadas apresentam em comum o fato de resultarem mais de desequilíbrios e desproporções específicos da produção-input, que surgem no curso do desenvolvimento, que do geralmente suposto colossal desequilíbrio entre a inversão exigida para atingir certo índice de desenvolvimento e as economias nacionais.<sup>8</sup> Em outras palavras, consideramos preferentemente o excesso de investimento acima das economias internas, que ocorre quando há *deficit* do balanço de pagamentos, como uma consequência accidental, do que como característica fundamental do processo. Pode-se então indagar: Admitindo-se que tais desproporções possivelmente ponham em perigo o equilíbrio do balanço de pagamentos, por que agem sempre no mesmo sentido, ou seja, naquele do excedente de importação? Essa tendência sistemática pode ser tomada como indicadora de que, afinal, há sempre um desequilíbrio de poupança-investimento, como elemento

8. Que as dificuldades do balanço de pagamentos possam ser mais devidas a fatores estruturais que à incapacidade ou à má vontade dos países, em desenvolvimento, de viver com os seus próprios recursos, é também demonstrado por G. M. ALTER em “The Servicing of Foreign Capital Inflows by Underdeveloped Countries”, trabalho apresentado à Mesa-Redonda do Rio de Janeiro da Associação Econômica Internacional, 1957 (mimeografado).

ocasionador básico, e, conseqüentemente, a precisão de nossas hipóteses aditivas estaria em jôgo.

Entretanto, o tipo de análise que vimos seguindo nos leva a propor uma explicação diferente para essa tendência: o fato de o desenvolvimento rápido de produções específicas ensejar os excedentes de importação depende do que se chamará *exportabilidade*<sup>9</sup> destas produções. Se a exportabilidade fôr alta, o desenvolvimento não levará a pressões do balanço de pagamentos e pode até mesmo vir acompanhado de excedentes de exportação. Se, por outro lado, a possibilidade de desenvolvimento rápido se confinar, geralmente, a atividade cujas produções se caracterizam pela baixa exportabilidade — e acontece ser êste o caso, atualmente, na maioria dos países subdesenvolvidos — então o processo desenvolvimentista será pontilhado de tendências periódicas no sentido do excedente de importação.

Essas explanações, que procuraremos agora elucidar, podem fornecer um elemento-chave para entender porque o capital e a ajuda estrangeiros são tão importantes para o desenvolvimento, no presente, da maior parte dos países subdesenvolvidos, muito embora os países líderes industriais do mundo fôssem capazes de se desenvolver, amplamente, sem o auxílio estrangeiro.

Façamos uma distinção entre o setor *R*, cuja produção pode-se expandir rapidamente, e o setor *S*, em que os acréscimos de produção só se podem conseguir muito mais vagarosamente. A diferença entre os setores *R* e *S* provém de um simples fato empírico: o acúmulo de conhecimentos técnicos não se verifica nas mesmas proporções em tôdas as atividades econômicas e a receptividade das inovações também varia muito

9. Fazem-se elogios à apresentação dêste termo, cuja significação é explicada mais abaixo.

entre os diversos setores, de modo que, num período qualquer, o *escopo* do desenvolvimento é muito maior em algumas atividades que em outras. Se tôdas as atividades produtoras de *inputs* para as atividades componentes do setor *R* também pertencessem ao setor *R*, então, as poupanças e a procura permitindo, o potencial de desenvolvimento do setor poderia ser totalmente utilizado sem qualquer tensão ou violência. Entretanto, tal situação só seria viável se a economia se espalhasse por dois setores completamente independentes, o que constitui o estado de coisas mais impossível de se verificar.

Se há a interdependência entre dois setores, as produções de algumas atividades *S* serão exigidas como *inputs* para as atividades *R*. Se presumirmos que o *total* dessas produções das atividades *S* é empregado nas atividades *R*, que os coeficientes técnicos são fixos e que não há comércio exterior, o resultado é óbvio: o índice de desenvolvimento das atividades *R* seria rebaixado ao das atividades *S*.<sup>10</sup> O abandono das duas primeiras hipóteses possibilita conceber um efeito menos depressivo; não obstante, as atividades *R* continuariam a sentir certas dificuldades no utilizar totalmente o seu potencial e desenvolvimento. Essas dificuldades, decerto, criariam uma variedade de pressões para melhorar a produtividade das referidas atividades *S* e, assim, seriam capazes de provocar o que é conhecido, de um modo geral, como *progresso técnico induzido e transformação induzida ou incentivada*.

10. Podemos incluir no setor *S* aquelas atividades primárias que, por falta de recursos naturais, não podem ocorrer no país. Este é um caso restritivo, desde que o índice provável do crescimento é zero para o estabelecimento destas atividades no âmbito interno do país; se são exigidas como *inputs* para as atividades *R*, a única solução é, sem dúvida, a importação.

Será possível livrar-se dessas dificuldades se o comércio exterior fôr trazido à cena, isto é, se a procura dos *inputs* necessários às atividades *R* se puder suprir nas fontes de abastecimento estrangeiras. Nessa eventualidade, procurar-se-á atingir cabalmente o objetivo do desenvolvimento rápido das atividades *R* com a condição de que o problema do balanço de pagamentos possa ser resolvido.

Eis a razão por que é de suma importância o exame do que denominamos anteriormente como exportabilidade da produção do setor *R*.

A exportabilidade depende de três fatores principais:

- a) da capacidade de um país oferecer, a preços de concorrência, mercadorias já em uso no exterior;
- b) de o país produzir bens que sejam novidades para outros países e que, pela sua utilidade indubitável ou por serem atraentes, não só venham a reivindicar uma parte das rendas existentes nestes países, como também *intensifiquem nêles a procura de rendimentos*,<sup>11</sup> ou seja, que os façam substituir o lazer pelo trabalho e apresentar incentivos para aumentar a produtividade;
- c) do limite até onde o setor *R* do país corresponde aos setores *S* dos outros países, de modo que *êstes* necessitem da sua produção para efetuar o potencial de crescimento dos seus próprios setores *R*.

Dêsses três fatores, os dois últimos são absolutamente mais importantes no mundo protecionista; são os que mantêm o comércio internacional em movimento. Mas, já se pode observar que a exportabilidade da produção do setor *R*, nos países subdesenvolvidos ho-

11. Ver SPENGLER, "Product-Adding versus Product-Replacing Innovations", para maior compreensão do assunto.



diernos, está fadada a ser muito mais baixa que a preva-  
 lecente nos países industriais avançados. Pois, o  
 setor *R*, nos países subdesenvolvidos, constituiu-se, prin-  
 cipalmente, de indústrias que já foram instituídas nos  
 países evolucionados; a exportabilidade dos produtos dessas  
 indústrias só se poderia basear no fraco esteio prove-  
 niente do fator *a*, enquanto que a exportabilidade da  
 produção do setor *R*, nos países adiantados, poderia  
 contar sempre, muito, com o fator *b* e, considerando  
 que eles estão exportando bens de produção para in-  
 dústrias que evoluem rapidamente no exterior, com o  
 fator *c*.

Pode-se inquirir: Por que os países subdesenvolvidos  
 não poderiam confiar ao fator *c* a manutenção dos su-  
 plementos de câmbio estrangeiro? Por que, em outras  
 palavras, não derivam de suas tradicionais exportações  
 primárias os elementos para manter as atividades ex-  
 pansionistas *R* supridas dos indispensáveis *inputs* pro-  
 venientes do exterior? A resposta é que o único meio  
 seguro, pelo qual um país pode financiar a importação,  
 de que carece, para explorar o potencial de desenvolvi-  
 mento de suas atividades *R*, é torná-lo capaz de vender  
 no exterior uma parte da produção *destas mesmas ati-  
 vidades*; só assim, os jorros da importação, ocasionados  
 pelas normas desenvolvimentistas das atividades *R*,  
 serão *sistematicamente* compensados (excetuando-se  
 os morosos) por torrentes de exportação. Qualquer  
 contrabalanceamento por outras exportações é, em grande  
 parte, uma questão de sorte. Algumas nações, tais como  
 o Japão — com a expansão da exportação da seda,  
 durante a fase da industrialização rápida<sup>12</sup> — e alguns

12. "A decisão do Japão de se industrializar se verificou prin-  
 cipalmente porque, na época, havia muita procura americana de  
 seda, devido ao aparecimento da afecção do bicho-da-seda na Euro-  
 pa". D. T. LAKDAWALA, *International Aspects of Indian Economic*

dos atuais produtores do petróleo industrializado, foram  
 ou são bem sucedidas nessa trilha. Mas, normalmente,  
 os retardatários da industrialização terão contrarieda-  
 des, obtendo a importação necessária ou seu rápido de-  
 desenvolvimento pela forma autoliquidante dos países  
 industriais pioneiros, que conseguiam — e conseguem  
 sempre encontrar mercados estrangeiros para o esco-  
 amento da produção de seus inventos e criações mais  
 novas.

Nossa análise tem três corolários. Em primeiro lu-  
 gar, faltando a sorte, fazer um esforço pode ajudar. Os  
 países subdesenvolvidos certamente devem despende-  
 muita atividade no investigar tôdas as possibilidades  
 para promover a exportação, desde as matérias-primas  
 até os artigos manufaturados; e a política fiscal e  
 cambial não deveria contornar as dificuldades da situa-  
 ção, como tem feito algumas vezes.

Segundo, parece que os retardatários industriais ne-  
 cessitem menos de *suplementos de recursos reais* que  
 de *certa importação adicional específica, quer seja obti-  
 da pelo comércio, quer pela ajuda*. Essa conclusão per-  
 mite uma apreciação exata dos acôrdos de compras a  
 longo prazo, que estão sendo presentemente negociados  
 pela Rússia, em certa quantidade de países sub-  
 desenvolvidos. Desde que sempre raciocinamos em têr-  
 mos de economias e investimento e estamos convictos  
 que os países subdesenvolvidos necessitam principal-  
 mente de *suplemento de recursos reais*, inclinamo-nos  
 a subestimar o grau de atração desses acôrdos, se com-  
 parados aos oferecimentos de auxílio.

Finalmente, em terceiro lugar, precisamos fazer  
 uma apreciação ligeira sobre uma possível objeção à

*Development* (Londres, ed. Universidade de Oxford, 1951), pág. 11,  
 citado em C. P. KINDLEBERGER, *Economic Development* (New York,  
 ed. McGraw-Hill, 1958), pág. 252. (Com edição portuguesa).

nossa análise, sob o fundamento de que quaisquer pressões do balanço de pagamentos, já descritas, trarão consigo efeitos de preço e de renda, tendentes a restabelecer o equilíbrio. Isso é verdade, há, porém, uma grande diferença entre países onde a importação e a exportação estão firmemente ligadas a um processo de expansão conjunta, e aqueles que precisam continuamente recorrer a uma variedade de processos de adaptação, para equilibrar as contas externas. Normalmente, as diferenças de vulnerabilidade do balanço de pagamentos se explicam na base da gradação de regularidade e suavidade com que atuam esses processos. Já sugerimos aqui que essa explicação também se poderia buscar, afinal, na maior ou menor necessidade de provocar o aparecimento de forças corretivas.

*Os Efeitos Incentivadores de Desenvolvimento das Flutuações de Divisas Cambiais.* Quer o país seja ou não assistido pelo balanço de pagamentos, o câmbio disponível para isto é provável ser flutuante. As variações das divisas cambiais, resultantes da flutuação dos preços dos principais produtos exportados, são, de fato, a mais importante forma pela qual os movimentos cíclicos se transmitem ou se geram nos países subdesenvolvidos.

Como já foi insinuado no Capítulo 7, tais flutuações não constituem infalivelmente um retrocesso no desenvolvimento de um país; uma baixa passageira das disponibilidades cambiais permite-lhe vencer as resistências contrárias à implantação da produção-sucedâneo da importação, que se manifestam nos períodos de abundância de divisas cambiais, mesmo após a base limiar da produção interna ter sido ultrapassada. Tais resistências se enfraquecem muito, e os incentivos para o início da produção nacional se fortalecem imensamen-

te quando as dificuldades do balanço de pagamentos surgem.

Que as flutuações das disponibilidades cambiais podem, até certo ponto, acelerar o desenvolvimento econômico, demonstra-se da maneira seguinte. Observem-se, primeiro, os anos em que as divisas cambiais são fortes e as restrições à importação inexistentes. Durante este período o país subdesenvolvido expande a sua tradicional importação e desenvolve o gosto, o mercado e a necessidade de uma porção de utilidades, até então desconhecidas ou não apreciadas. À medida que maior quantidade de bens incentivados e importados se torna disponível, as curvas suplementares do esforço para a baixa *vão perdendo a inclinação* e os operadores econômicos se orientam melhor pelo mercado em relação aos próprios sistemas de trabalho e esforços de produção. Ultrapassada uma quantidade de *bases liminares*, contudo, a produção não se inicia, por causa da oposição dos interesses dos importadores, da dificuldade de competição entre eles e pelo descaso das autoridades públicas.

Chegam os tempos de escassez e, de qualquer forma, as importações se restringem. Os empreendedores já sabem, pela fase anterior, que a capacidade do mercado interno em relação a alguns desses produtos importados garante o estabelecimento da fabricação nacional e tais projetos encontram o firme apoio da opinião pública, para quem a falta ou o alto preço das utilidades anteriormente importadas representa uma privação. De fato, nesta fase, os próprios importadores nacionais ou os estrangeiros, que têm interesses na exportação, transformam-se freqüentemente em produtores dos bens por eles antes embarcados para o país.<sup>13</sup> Poder-se-ia até

13. Uma pesquisa organizada pelo Departamento do Comércio, em 1952, entre as empresas fabris dos Estados Unidos, que tivessem indústrias no estrangeiro, demonstrou que duas entre cinco firmas



assinalar que as restrições da importação levam a uma espécie de *economia* forçada, que ajudará a financiar novos empreendimentos. Pois, em vista da falta de sucedâneos próximos, os compradores condicionais, porém momentaneamente frustrados, dessas mercadorias importadas não se inclinam a substituí-las totalmente pelo consumo de bens e serviços nacionais.<sup>14</sup>

Estamos aqui evidentemente apresentando uma concepção otimista dos distúrbios do balanço de contas ou de pagamentos que afetam os países subdesenvolvidos. A interpretação oposta é muito mais generalizada: ao focalizar a disponibilidade do capital, este ponto-de-vista mostra como, na época de prosperidade e abundância de divisas cambiais, os países têm os meios, não, porém, a disposição de se industrializar; e a vontade sem ter os meios, na fase seguinte de depressão e escassez de reservas cambiais. A história da evolução econômica em muitas das áreas subdesenvolvidas, durante a grande depressão e as duas Guerras Mundiais,<sup>15</sup> mostra que a nossa análise não está em desacôrdo com os fatos. E, conquanto certamente concordássemos que flutuações extremas das reservas cambiais estão longe de ser desejáveis e podem gerar a estagnação antes que o desenvolvimento, podemos, tranqüilamente, esperar que o resultado seja de acôrdo com a nossa própria análise. Pois,

iniciaram as operações no exterior para *conservar* um mercado, onde já se haviam firmado, principalmente quando a perda deste mercado estava ameaçada por tarifas ou outras barreiras à importação. Ver E. R. BARLOW e I. T. WENDER, *Foreign Investment and Taxation* (Englewood Cliffs, New Jersey, 1955), págs. 116-117 e 146-151. Também R. F. MIKESSELL, *Promoting United States Investment Abroad*, National Planning Association (Washington, 1957), cap. 3.

14. Ver: W. F. STOLPER, "The Volume of Foreign Trade and the Level of Income", *Quarterly Journal of Economics*, 61 (fevereiro, 1947), págs. 285-310.

15. H. MENDERSHAUSEN, "The Pattern of Overseas Economic Development in World War II", em *Economia Internazionale*, 4 (agosto, 1951), págs. 745-771, especialmente págs. 752-755.

para que se façam sentir os efeitos positivos, os bens importados na época de prosperidade devem integrar uma norma de consumo tida como *normal*. Se forem encarados como um vendaval e extravagância, não serão considerados alicerce bastante seguro para a construção da indústria nacional.

Em certo sentido, a nossa tese está elaborada nas suposições de DUESENBERY-MODIGLIANI a respeito do comportamento do consumidor. Aplicadas aos países subdesenvolvidos, julgamos que aquelas hipóteses apresentem importantes relações com o desenvolvimento e a produção. Em país evolvido, com as contas internacionais equilibradas, o *postulado psicológico fundamental* de DUESENBERY<sup>16</sup> — que, durante o período de renda baixa, os consumidores se esforçarão para manter o mais alto padrão-de-vida do passado — manifestar-se-á exclusivamente numa reduzida propensão para poupar. Entretanto, o padrão-de-vida máximo se identifica com certa maneira de gastar os rendimentos em bens e serviços desejáveis. Pois bem, nos países subdesenvolvidos, quando a renda real declina, em consequência de menor importação, o padrão-de-vida máximo anteriormente desfrutado não pode se acobertar apenas na menor poupança; de fato, as economias podem paradoxalmente crescer, em consequência daquilo que constitui, em essência, a mesma norma de conduta, se os consumidores julgarem que a disponibilidade dos bens almejados caiu mais que os seus rendimentos. Em tal situação, o desejo de reconquistar o passado só será satisfeito se der causa a que empresários produzam, internamente, pelo menos alguns dos bens antes importados.

O argumento anterior não se destina a defender as grandes flutuações da receita cambial em relação aos

16. J. S. DUESENBERY, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior* (Cambridge, Massachusetts, 1949), pág. 84.



países subdesenvolvidos. Visa apenas a declarar que tais flutuações podem fazer funcionar certos mecanismos ou processos de desenvolvimento. Por outra forma, se um país subdesenvolvido pudesse contar com uma receita cambial perfeitamente estável, ou que se elevasse de modo regular, poder-se-ia ser favorável a incentivar um modo de despendar, que resultasse no fazer baixar o câmbio num período e acumulá-lo no outro. Mas, na vida real, o nosso problema tem sido, tradicionalmente: Como combater as excessivas flutuações das divisas cambiais resultantes, por exemplo, das violentas baixas e altas dos preços das utilidades? E parece pouco provável que jamais precisemos adotar políticas que simulem, como se verdadeiras, a instabilidade da receita da exportação. Não obstante, a compreensão desse processo de desenvolvimento não pode deixar de interessar aos criadores da política econômica, ainda que seja, apenas, porque lhes permite aferir corretamente as forças que, espontaneamente, favorecem a industrialização, nas diferentes fases do ciclo cambial.

### Pressões Demográficas

Poucos tópicos da teoria do desenvolvimento econômico, como o crescimento da população, conseguiram tal unanimidade. Com o aumento da renda *per capita*, aceito geralmente como o objetivo do desenvolvimento, ou como a melhor estimativa de que se dispõe para isto, a população está positivamente relegada a denominador da fórmula que desejamos tornar máxima, e qualquer aumento no número de indivíduos só pode ser considerado um retrocesso na via do desenvolvimento. Têrmos tais como o crescimento da população que *devora* os aumentos da produção, no todo ou em parte, tais imagens, qual a de galgar uma escada-rolante, que

se movimenta em sentido descendente,<sup>17</sup> e a citação, virtualmente obrigatória, de LEWIS CARROL: “corre o mais que pode, para não sair do mesmo lugar”, tudo comprova a suposição universal de que o efeito exclusivo do crescimento da população é frustrar o desenvolvimento econômico. Alguns escritores estão certamente cômicos do fato de a estagnação demográfica, ou o declínio do aumento populacional, figurar no topo da lista das explicações para a preterição da França como potência econômica e política, e constituir um dos três pilares da tese da estagnação nos Estados Unidos. Mas, quaisquer idéias perturbadoras a este respeito poderiam ser depressa afastadas pelo pensamento tranquilizador, embora de forma um tanto inconsistente, que os problemas dos países evoluídos e dos subdesenvolvidos são inteiramente distintos.

Em face da unanimidade, apresentaremos com grande relutância algumas razões, que nos fazem julgar que as pressões demográficas devem ser consideradas forças capazes de estimular o desenvolvimento. Estamos seguramente advertidos que esta é uma idéia perigosa — não tão perigosa para o mundo em geral, quanto para a reputação do autor; e, a fim de não nos expormos por muito tempo ao fogo cerrado que, certamente, se abrirá contra nós, resumiremos ao máximo a nossa explanação.

Começemos por recorrer mais uma vez ao *postulado psicológico fundamental* de DUESENBERY, que declara que os povos oferecerão resistência à baixa do padrão-de-vida. Se assim agem em consequência de uma depressão cíclica, por que não haveriam de reagir, por qualquer meio, a que seus rendimentos sejam sugados

17. SINGER, “Economic Progress in Underdeveloped Countries”, pág. 7.



por um acréscimo de população? A nossa primeira proposição é, portanto, que a *pressão demográfica sobre os níveis de vida levará à contrapressão, isto é, à atividade destinada a manter ou restabelecer o padrão-de-vida tradicional da comunidade*. Deixando a validade dessa tese para consideração posterior, presumamos, agora, que essa contrapressão seja, total ou parcialmente, bem sucedida no restabelecer a renda *per capita*. Até aqui, então, o postulado psicológico cria, na melhor das hipóteses, um processo de equilíbrio, ou seja, de estagnação mais que de desenvolvimento.

Mas, a situação não é, na realidade, a mesma depois dêsse processo, porquanto, no seu decurso, a comunidade se *instruiu* através das lutas sucessivas contra os novos encargos. A nossa segunda asserção é, pois, que a *atividade empreendida pela comunidade ao resistir ao declínio do padrão-de-vida cria o aumento da capacidade de controle do ambiente e de organização para o desenvolvimento*. Em consequência, a comunidade está agora habilitada a explorar as oportunidades de desenvolvimento econômico que antes existiam e, entretanto, não eram aproveitadas.

Em resumo, o aprendizado que faz a sociedade, quando reage às pressões demográficas, aumenta o estoque total de seus recursos, tanto quanto o investimento acresce a capacidade total de produção. Revertendo às imagens anteriormente referidas — escalar uma escadrolante, que se movimenta em sentido descendente, ou correr sem sair do mesmo lugar — constituem elas excelentes exercícios e práticas para aqueles que precisam aperfeiçoar a maneira de andar ou de correr. Quem quer que haja observado as tentativas feitas pelas entidades públicas ou pelos indivíduos, para combater os problemas de tráfego, abastecimento d'água, energia elétrica, crime, habitação e escola, de uma cidade em

crescimento, não pode ter dúvida que as qualidades de imaginação e organização desenvolvidas nestas tarefas de manutenção dos níveis de vida, em face das pressões demográficas, se assemelham muito àquelas necessárias ao aumento das rendas *per capita*. A determinante básica do desenvolvimento, por nós denominada habilidade para investimento, valoriza-se decisivamente, no curso da luta para a acomodação de maior número de pessoas.

Voltando à nossa primeira proposição, não podemos proclamar que seja mais do que a variante de uma idéia antiga. Muitos escritores, entre os quais MALTHUS, notaram os efeitos incentivadores da necessidade de prover à subsistência de mulher e filhos. Outros estudaram o efeito estimulante dos aumentos de população, não em relação à *indolência natural* do indivíduo e sim à da sociedade. A êsse respeito, muita coisa incisiva foi dita, especialmente pelo sociólogo e filósofo belga DUPRÉEL, que traçou as muitas vias pelas quais uma população em crescimento se leva à execução aperfeiçoada dos processos políticos, administrativos e culturais.<sup>18</sup> Mas, conquanto essas ações e influências positivas diretas do crescimento da população sobre as motivações individuais e sobre o desenvolvimento político e econômico sejam de interesse, julgamos mais útil salientar o processo de *reação* que se institui quando o aumento da população restringe, ou está a ponto de restringir, os padrões de vida, pois o conhecimento dêste processo de reação nos permite ir além do seguinte resumo, um tanto insatisfatório, do problema de SCHUMPETER: "Algumas vezes, o aumento de população só apresenta, realmente, os efeitos previstos pela teoria clássica — a queda da renda real *per capita*; outras vezes, entretanto, pode produzir um

18. E. DUPRÉEL, "Population et Progrès", em *Deux Essais sur le Progrès*, Bruxelas, 1928.

efeito energético, que induza novos desenvolvimentos, em consequência do que a renda *per capita* se eleva.”<sup>19</sup> Concebendo o efeito *energético* como potencialmente induzido pelo efeito *clássico*, podemos, pelo menos, procurar reduzir a expressão completamente vaga desta assertiva.

A nossa afirmação — de que a sociedade tentará reagir à *diluição* da renda total, que se manifesta com uma população mais numerosa — só interessa se a reação puder ser bem sucedida, ou seja, se houver alguma *folga* na economia que possa ser ocupada. Essa presunção contrária, decerto, a hipótese básica dos métodos neomalthusianos, a saber: “tôdas as forças produtivas são cabalmente utilizadas, isto é, não há recursos não — empregados — a oferta da terra e do capital é fixa”.<sup>20</sup> Essa fórmula nem consistência suficiente apresenta, se quisermos estipular que é impossível sugar mais produção dos recursos disponíveis sem um aumento anterior da renda *per capita*, da qual novas economias possam ser extraídas. Temos então que supor também que a produção está *ótimamente* organizada, que todos os conhecimentos de organização e tecnológicos existentes, que não necessitem dispêndio de capital, estão totalmente aplicados. É óbvio que, até em regiões subdesenvolvidas densamente povoadas, tal situação será absurdamente rara.<sup>21</sup>

19. J. SCHUMPETER, “The Creative Response in Economic History”, *Journal of Economic History*, 7 (novembro, 1947), pág. 149.

20. ALAN T. PEACOCK, “Theory of Population and Modern Economic Analysis”, *Population Studies*, 6 (1952-53), pag. 115.

21. MALTHUS pode ser citado, ao se sustentar este ponto-de-vista: “Há poucos países grandes; conquanto evolvida, a população dos mesmos não pode ter duplicado ou triplicado e há muitos que podem ser dez ou até cem vezes mais populosos e contudo todos os habitantes estarem tão bem providos como estão agora, se as instituições sociais e os costumes morais do povo tiverem sido, por uns cem anos, os mais favoráveis ao aumento do capital e à

O panorama se modifica abruptamente se se admitir que há uma margem de melhorias possíveis e se, de modo mais geral, revertermos à nossa diagnose do subdesenvolvimento, como o estado em que trabalho, capital, capacidade empreendedora, etc. se encontram potencialmente disponíveis e podem ser reunidos, dado que se consiga um *agente de ligação* suficientemente poderoso (Capítulo 1). Então, o aumento das rendas não será absolutamente o único meio de a economia tomar um rumo ascendente. Não obstante, há dúvidas sobre se a pressão demográfica pode ser considerada um *processo incentivador*, no sentido em que empregamos o termo. Como irá ela dar ensejo a que se façam os melhoramentos possíveis? Como irá provocar o aparecimento dos recursos latentes da economia?

Entre os processos incentivadores que estudamos, dos diversos efeitos de capacidade completiva para baixo, a pressão demográfica deve-se classificar como o menos atraente. Em primeiro lugar, age mais através de um decréscimo inicial da renda *per capita* que, por exemplo, pela expansão ímpar da produção. Segundo, oferece menos garantia que os outros mecanismos estudados. No processo ligeiramente semelhante por nós anteriormente apresentado — baixas de divisas cambiais que levam à industrialização — podíamos apontar vários elos consistentes da cadeia de reação: necessidades específicas, momentaneamente insatisfeitas; *economias forçadas* de certa espécie; o interesse dos até então importadores ou abastecedores estrangeiros, etc.<sup>22</sup>

procura da produção e do trabalho”. *A Summary View of the Principle of Population*, reproduzido em *Introduction to Malthus*, ed. D. V. Glass, Londres, Watts, 1953, págs. 151-152.

22. Observe-se que este processo é, por seu turno, menos seguro que o utilizado na exposição de DUESENBERY. No caso de uma falta súbita do bem desejado, em virtude de dificuldades do balanço de pagamentos, os consumidores não podem defender o seu



No caso das pressões demográficas, por seu turno, só temos a aspiração de voltar ao *status quo* anterior, geralmente, porém, sem a intenção específica, ou sem cadeias intermediárias de reação para assim agir. Não obstante, em algumas das seguintes situações, a passagem do desejo à realidade torna-se plausível, ou é encarada de modo mais real do que em outras.

1) A probabilidade de uma reação forte é maior se o aumento da população se apresenta como um choque violento. A comunidade pode não se sentir impelida a *fazer uma barreira* quando os acréscimos da população e os decréscimos dos padrões-de-vida são lentos, exatamente como os operários suportam mais os percalços de manter os salários reais em face da inflação arrastada, do que quando os preços sobem uns bons 20% ao ano. Por esse motivo, o declínio dramático dos índices de mortalidade e o conseqüente aumento maciço do número de habitantes, que hoje estão ocorrendo em áreas subdesenvolvidas, prometem reações mais intensas que os acréscimos muito mais vagarosos de épocas anteriores.

2) O aumento da população provavelmente estimulará mais ações se fôr acompanhado de incremento urbanístico e, assim, determinar pressões e necessidades óbvias de facilidades gerais, como habitação, escola e serviços públicos.

3) Ainda, a reação pode ser facilitada se o crescimento da população ocorrer em países subdesenvolvidos, que, em conseqüência do aumento do número de habitantes, ultrapassem a base liminar mínima de produção em uma quantidade de indústrias importantes, em comparação com países mais populosos, onde estas

---

padrão-de-vida anterior, justamente através de poupanças, menos ainda do que estariam os consumidores do DUESENBERY habituados a fazer em uma depressão.

bases liminares já, há muito tempo, foram ultrapassadas, ou com países muito menores, onde elas continuam muito distanciadas deste ponto.

4) A reação pode-se efetuar mais facilmente se o aumento atingir principalmente as altas classes sociais ou, pelo menos, as classes mais elevadas juntamente com as classes baixas, pois a necessidade de prover a manutenção dos próprios filhos é, neste caso, mais provável que apresente a forma de atividade empreendedora intensificada.

5) Finalmente, quanto mais apegado estiver, na realidade, o país aos rígidos postulados dos métodos neomalthusianos, já antes mencionados, ou seja, quanto mais completa e perfeitamente já se empreguem os seus recursos, tanto menos lugar haverá para quaisquer reações, exceto as mais diretas, a saber: restrição da natalidade e retardamento matrimonial. Justamente por causa da suposição de recursos fixos, a reação às pressões demográficas virtualmente monopolizou a atenção dos demógrafos. Do mesmo ponto de vista, os *freios preventivos* são apenas uma das muitas formas que o processo de reação pode apresentar. Nas condições atuais, de fato, é muito mais difícil, em muitos países, encontrar pressões demográficas, que resultem em medidas eficazes de restrição da natalidade, do que em aperfeiçoamentos de técnicas agrícolas e em formação incrementada do capital da indústria e dos serviços públicos. Em todo caso, a nossa segunda proposição se aplica também aqui, ainda que talvez um tanto indiretamente. Pois, um povo que está sendo induzido a praticar a previsão ao ponto de adotar as técnicas da restrição da natalidade está também aprendendo que o seu meio-ambiente pode ser controlado e transformado e estará, portanto, melhor equipado para travar a batalha do desenvolvimento.

Em tudo por tudo, a pressão demográfica se credencia como um processo de incentivo, no sentido que oferece às forças desenvolvimentistas de uma sociedade uma oportunidade de se afirmarem. Fornece o *motivo e a disposição para querer* (embora admita-se que falhe no prover muitas disposições para agir). Assim, parece errado declarar que as pressões demográficas ajam como obstáculo ao desenvolvimento. Há circunstâncias em que estas pressões são mal sucedidas no desempenho do seu papel estimulante, tais como os aumentos relativos do preço são, por vezes, ineficazes para incentivar acréscimos da oferta das utilidades *marcantes*.

O ponto-de-vista aqui apresentado se baseia no fato de que as pressões demográficas hajam comprovadamente constituído parte integrante do processo do desenvolvimento de todos os países que hoje estão economicamente evoluídos. Fugiria, decerto, absolutamente à realidade considerar os aumentos de população da Europa, no século XIX, e, digamos, os do Brasil e do México, atualmente, como uma influência depressiva do desenvolvimento econômico. Mas, se isto fôr admitido, teremos, então, que pedir aos partidários da concepção clássica para explicarem: Por que o crescimento da população — como alguns deuses menores homéricos, que atiram os seus escudos para o lado do vencedor, no auge da batalha — de repente se torna um estímulo para o desenvolvimento econômico, depois de haver por muito tempo desempenhado papel de obstáculo? De acôrdo com o nosso ponto-de-vista, tal desvio jamais ocorre; somos até capazes de explicar, por simples hipótese, uma série de acontecimentos nos quais podemos distinguir três períodos. No primeiro, as rendas *per capita* não aumentam, entretanto, os países, ao reagirem contra as pressões demográficas, adquirem a capacidade de se lançar a empreendimentos, que levarão a autêntico desenvolvi-

mento econômico; no segundo período, os rendimentos *per capita* começam a subir, com a expansão econômica continuando a se fortalecer através do crescimento da população; só numa etapa posterior é que o desenvolvimento econômico se desvincula do aumento da população e se torna auto-sustentável.<sup>23</sup>

Que conclusão pode-se tirar das observações precedentes, em relação à política populacional dos países subdesenvolvidos? Certamente que eles não devam instituir um sistema de generosos subsídios familiares. Em primeiro lugar, já firmamos o nosso ponto-de-vista de que as pressões demográficas são rudes e brutais estimulantes do desenvolvimento. Na verdade, os países subdesenvolvidos estão, hoje, fartamente providos dêste estímulo, quer queiram, quer não, em consequência do rápido declínio universal dos índices de mortalidade. Segundo, consideramos a difusão da restrição da natalidade como uma forma importante que a reação à pressão demográfica pode apresentar e que, se assim acontecer, traz consigo transformações básicas de atitude, que são favoráveis ao desenvolvimento.

As nossas conclusões políticas são um tanto antilimáticas. Qualquer utilidade prática do nosso pensamento jaz no fato de levar a uma atitude menos alarmista, relativamente ao problema da população, que a divulgada pela literatura, em geral, com as suas *armadilhas* e a necessidade de um salto monumental para das mesmas se livrar. Esta espécie de raciocínio deriva, certamente, das comparações entre os índices de crescimento da população e de aumento da produção. Uma versão muito sofismada desta concepção é apresentada por LEIBENSTEIN. Demonstra êle que, se um país tem

23. Com a população ainda crescente em todos os países economicamente progressistas, não temos, realmente, qualquer manifestação empírica conclusiva sobre a existência desta etapa.



um índice de crescimento de população, digamos, de 1% anual, não lhe é suficiente atingir um índice de aumento de produção que excede 1%; pois, quando a produção e, conseqüentemente, a renda aumentam, a população pode crescer até mais, de modo que, para alcançar definitivamente o crescimento da população, o país terá que atingir um índice de aumento da produção que seja um múltiplo do índice inicial de crescimento da população. E terá que conquistar êste índice não gradativamente e sim de um salto, pois a qualquer momento dêste inter-regno o índice de aumento da renda do país será novamente rebaixado para o seu ponto inicial de nível fraco.<sup>24</sup>

A nossa perspectiva oferece uma visão muito mais tranqüila da situação. Demonstramos que, se um país está habilitado a contrabalançar, ainda que parcialmente a princípio, o efeito do crescimento da população, podemos então ter confiança em que, através dos conhecimentos adquiridos neste processo, será capaz de se aperfeiçoar progressivamente, ao comandar as suas forças produtivas para o desenvolvimento, de modo que, eventualmente, o aumento de produção ultrapasse o crescimento da população. Se a comunidade faz um legítimo esforço para defender o seu padrão-de-vida ante as pressões demográficas, não deve temer armadilhas imaginárias, pois o crescimento cumulativo já está então se processando. Assim como a renda pode ultrapassar o consumo, também pode o progresso econômico se pôr em marcha, antes que se registrem acréscimos da renda *per capita*.

24. LEIBENSTEIN, *Economic Backwardness and Economic Growth*, págs. 170-172. Ver também Capítulo 2, nota 16.

## Capítulo 10

### TRANSMISSÃO INTER-REGIONAL E INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

#### “Pólos de Desenvolvimento” e Regiões Atrasadas

PARA COMPLETAR o exame dos processos de incentivo, estudaremos, neste capítulo, como o desenvolvimento se pode comunicar de uma região ou de um país para o outro. Nesta investigação, podemos admitir, como fato consumado, que o progresso econômico não se manifeste em tôda parte ao mesmo tempo e que, uma vez que aquêle surja, forças poderosas promovam a concentração espacial do desenvolvimento, em volta dos pontos originários iniciais. A razão pela qual lucros substanciais podem ser colhidos, pelo fato de vencer a *fricção do espaço*<sup>1</sup> ultrapassando a aglomeração, já foi analisada, com minúcias, pela teoria econômica da localização. Em aditamento às vantagens de localização oferecidas pelos assentamentos já *existentes*, outras provêm da proximidade de um centro *progressista*, onde se criou uma *atmosfera industrial* com a sua receptividade específica para inovações e empreendimentos. Foi, em

1. O termo foi empregado por ROBERT M. HAIG em “Toward an Understanding of the Metropolis”, *Quarterly Journal of Economics*, 40 (1926), págs. 184-185.

grande parte, a observação dessas últimas ilações que sugeriu a MARSHALL o conceito de economias externas.<sup>2</sup>

Seja o motivo qual fôr não resta dúvida de que uma economia, para atingir níveis de renda mais elevados, precisa promover — e assim o fará — primeiro, no seu próprio âmbito interno, um ou vários centros regionais de força econômica. A necessidade da emergência de *pontos de desenvolvimento* ou *pólos de desenvolvimento*,<sup>3</sup> no curso do processo desenvolvimentista, indica que a desigualdade internacional e inter-regional do crescimento é condição concomitante e inevitável do próprio desenvolvimento.

Assim, no sentido geográfico, o desenvolvimento é necessariamente não-equilibrado. Entretanto, embora o assentamento regional revele o desenvolvimento não-equilibrado da maneira mais óbvia, talvez não o faça da melhor forma. Ao analisar o processo do desenvolvimento não-equilibrado, poderíamos sempre demonstrar que o progresso em um ponto determina pressões, tensões e compulsões no sentido do desenvolvimento em pontos subseqüentes. Mas, se todos êsses pólos recaem numa zona de desenvolvimento privilegiada, as forças que visam à transmissão do desenvolvimento de um

2. Uma boa pesquisa dos pontos-de-vista de MARSHALL e de outras contribuições ao assunto se encontra em ERIK A. LAMPARD, "The History of Cities in the Economically Advanced Areas", *Economic Development and Cultural Change*, 3 (janeiro, 1955), págs. 81-137, especialmente págs. 92-101.

3. *Pôle de Croissance* é o termo usado para a liderança do desenvolvimento tanto regional quanto setorial, na instrutiva literatura francesa, em expansão, sobre o assunto. Ver, por exemplo, PERROUX, "Note sur la Notion de Pôle de Croissance"; *Matériaux pour une Analyse de la Croissance Économique*, Cahiers de L'Institut de Science Économique Appliquée (Cadernos do Instituto de Ciência Econômica Aplicada), Série D, n.º 8 1955; J. R. BOUDEVILLE, "Contribution à l'Étude des Pôles de Croissance Brésiliens", Cahiers (Cadernos), Série F., n.º 10, 1957.

país, de uma região ou de um grupo de pessoas para outro se enfraquecem sensivelmente.

A capacidade ou tendência do desenvolvimento de se expandir em volta de um subgrupo, uma região ou um país, por muito tempo, enquanto o atraso impera em outra parte qualquer, foi muitas vêzes observada. Se essa tendência se manifesta em tórno de limites geográficos nitidamente demarcados, o resultado é a divisão do mundo em países evolidos e subdesenvolvidos e separar-se um país em regiões progressistas e atrasadas. Por outro lado, o progresso e a tradição podem coexistir numa grande proximidade espacial, cingindo, simplesmente, os diferentes grupos humanos e as atividades econômicas que convivem lado a lado. Êsse estado de coisas, freqüentemente encontrado nos países em desenvolvimento, foi, com muita propriedade, denominado *dualismo* e já o estudamos, ao analisar o processo da industrialização (Capítulo 7).

No que diz respeito às diversas classes de rendimento ou sociais, pode-se observar um fenômeno similar. Uma vez que um grupo haja demonstrado aptidão para admitir necessidade novas e capacidade para conseguir os produtos que as satisfaçam, será abastecido por uma enorme quantidade de firmas, que talharão os moldes de sua produção de acôrdo com o figurino do poder aquisitivo *per capita* e com a capacidade do mercado que forem evidenciados. É preciso que se trate de inovadores, como FORD e GIANNINI, para romper êsse círculo encantador, porquanto parece justamente ser indispensável uma audácia tôda especial para estabelecer uma nova indústria básica, ou para perceber os potenciais desenvolvimentistas das mais atrasadas regiões de um país em desenvolvimento.

Assim, os inversores passam muito tempo especulando tôdas as oportunidades em volta de um *pólo de desen-*



volvimento e negligenciam aqueles que podem ter surgido, ou que poderiam ter sido feitos surgir, em outro lugar qualquer. O que parece acontecer é que as economias externas, devidas aos pólos, embora reais, são asseguradamente superestimadas pelos operadores econômicos.

A razão dessa tendência — talvez implícita na frase *não há nada melhor que o bom êxito* — deve ser pesquisada nos domínios da Psicologia Social. As regiões e os setores progressistas de uma economia subdesenvolvida, com facilidade, se impressionam excessivamente com o seu próprio índice de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, afastam-se dos operadores menos progressistas, figurando-se-lhes estes como preguiçosos, desleixados, intrigantes e, de modo geral, derrotistas. Parece haver um faciosismo relativo ao progresso, logo que este se manifesta, que faz lembrar o fenômeno da adolescência. As garôtas recém-menstruadas e os jovens que deixaram de ser imberbes apresentam uma profunda sensação de superioridade em relação àqueles que ainda não conseguiram alcançar tais etapas. A tendência para aumentar a distância que separa uma região ou um grupo do outro se evidencia no uso pejorativo do termo *índio*, em alguns países latino-americanos, para designar quem quer que seja econômica ou socialmente inferior a outrem. Similarmente, o habitante da Média-Itália, em cujo país o progresso econômico esteve, por muito tempo, intimamente associado à latitude, está sempre pronto a declarar que a África começa ao sul da sua província natal.

Assim, os grupos e regiões bem sucedidos procuram proclamar a sua superioridade sobre o resto do país e os seus concidadãos. É interessante notar que, até certo ponto, essas reivindicações são autoconvincentes. Ainda

que o bom êxito inicial desses grupos possa, muitas vezes, ser devido a mera sorte ou a fatores ambientes, tais como o ser dotado de recursos, o assunto não é desprezado por isto. Os que foram colhidos nas rêdes do progresso sustentarão sempre que eles é que o colheram; facilmente se convencerão, e procurarão convencer outros, que as suas realizações se devem, em primeiro lugar, à sua maneira de agir e qualidades morais superiores. É justamente esse auto-elogio que tenderá a se evidenciar. Desde que esses grupos divulgaram que venceram graças ao trabalho árduo e ao modo de vida correto, devem, de bom ou de malgrado, viver de acôrdo com a sua própria narrativa, ou, pelo menos, fazer com que os filhos assim vivam.<sup>4</sup> Por outras palavras, há razões para julgar que a ética protestante, em vez de ser o primeiro móvel, é freqüentemente implantada *ex post*, como a sagrar e consolidar qualquer que seja o acúmulo de poder econômico e de riquezas que se consiga. A proporção que isso acontece, um clima essencialmente propício ao desenvolvimento ulterior, efetivamente, se estabelece nos setores ou regiões que avançaram, o que virá confirmar a preferência dos operadores econômicos a essas áreas e tornar o fato, de certo modo, menos desarrazoado.

Os grupos e as regiões menos evolidos contribuem, sem o saber, para o processo, que aqui apenas podemos esboçar. Em face do súbito aumento das fortunas de alguns concidadãos, freqüentemente recriminam as reivindicações de superioridade desses *nouveaux riches*, acusando-os de materialismo crasso, de práticas desleais e de desprezo pelos valores tradicionais culturais e espirituais do país. Conquanto tais cargas visem direta e

4. A observação pareceria confirmar que o comportamento da segunda geração de homens de negócios é muito mais compulsoriamente *negocista* que o da geração pioneira.



acintosamente às minorias, cuja importância no processo do desenvolvimento é notoriamente sabida, grupos empreendedores genuinamente autóctones, de jeito algum lhes ficam indenes. Dessa forma, tais grupos se convertem, como se realmente o fôssem, em minorias, no seu próprio país;<sup>5</sup> muitas vezes, estranhos aos demais compatriotas e relegados ao ostracismo pela nata da sociedade tradicional. Há muita possibilidade de tal desenvolvimento, quando as primeiras etapas do progresso comercial e industrial se localizam em outro centro que não a capital. Nesse caso, a rivalidade entre este centro e a Capital pode perdurar, acumulando-se por muitos e muitos anos. O fato mesmo de as principais famílias, de cidades como Barcelona, São Paulo, Medellín e Guayaquil, viverem distantes e, freqüentemente, em conflito com os centro políticos, administrativos e educacionais, incentivou sucessivas gerações a se concentrarem obstinadamente na prossecução de negócios, de preferência a que os de maior talento abraçassem outras carreiras, que desfrutavam de maior prestígio numa sociedade tradicional. Essa situação pode levar novamente a agrupar o investimento em volta do pólo de desenvolvimento inicial, o que é benéfico para a consolidação do desenvolvimento econômico, a princípio, que pode, entretanto, representar um preconceito estúpido e espírito de clã ou tribal, numa etapa posterior.

5. Um bom exemplo é fornecido pelos habitantes de Antioquia, uma província da Colômbia. Têm eles empreendido, de maneira relevante, levar o cultivo do café a terras virgens e estabelecer indústrias, principalmente na capital Medellín. As características raciais, religiosas e culturais não os diferenciam dos outros colombianos, tendo, porém, participado, de modo tão preeminente, no desenvolvimento do país, são agora, praticamente, considerados como um grupo separado; e, mesmo assim, não se firmando em qualquer evidência, a convicção está muito divulgada de que sejam realmente judeus ou, no mínimo, de origem vasca! (Ver J. J. PARSONS, *Antioqueño Colonization in Western Colombia-Berkeley*, 1949, pág. 62).

## Efeitos Fluêntes e de Polarização<sup>6</sup>

Não importa quão forte e exagerada seja a preferência especial dos operadores econômicos; uma vez que o desenvolvimento se firme em uma parte do território nacional, indubitavelmente põe êle em movimento certas forças, que atuam sobre as áreas remanescentes. Ao examinar essas interações diretas, chamaremos *Norte* a região que se tem desenvolvido, e *Sul* a que permaneceu em atraso. Sugere-se essa terminologia pelo fato de uma grande quantidade de regiões atrasadas, pelo menos no Hemisfério Norte, parecer se localizar ao sul dos respectivos países. A expressão *Sul*, tal como foi empregada aqui, não inclui áreas *não-desenvolvidas*, ou seja, em grande parte, não-ocupadas.

6. Nota de rodapé adicionada como prova: a argumentação dos trechos a seguir foi esboçada originalmente, em nosso artigo "Investment Policies and Dualism in Underdeveloped Countries", *American Economic Review*, 47 (setembro, 1957), págs. 550-570. Agora julgamos que GUNNAR MYRDAL abordou ou se dedicou a problemas semelhantes em *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (Londres, 1957), especialmente nos caps. 3 e 5, e recorreu aos mesmos elementos aqui empregados: seus efeitos *represados* e *espalhados* correspondem exatamente aos nossos efeitos de *polarização* e *fluêntes*. Não obstante, há consideráveis diferenças de ênfase e de conclusões. A análise de MYRDAL nos parece excessivamente lúgubre, depressiva. Em primeiro lugar, deixa de reconhecer que o aparecimento de pólos de desenvolvimento e conseqüentemente de diferenças de desenvolvimento entre regiões e entre nações é inevitável, sendo uma condição de desenvolvimento adicional em qualquer parte. Em segundo, a sua preocupação com o processo de causa cumulativa impede-o de ver a emergência das forças potentes que promovem sempre um circuito, uma vez que o movimento da polarização Norte-Sul, no âmbito de um país, prossiga por algum tempo. Finalmente, o quadro que pinta da transmissão internacional do desenvolvimento é, na nossa opinião, por demais sombrio, de vez que êle faz vistas largas a que os efeitos de polarização (represados) sejam muito mais fracos entre as nações que entre as regiões de um mesmo país. Entretanto, concordamos com MYRDAL a respeito da importância das forças políticas no efetuar a reaproximação Norte-Sul, dentro do mesmo país, e também quanto à necessidade de que surjam tais forças no âmbito internacional para ajudar a desfazer o hiato entre países evoluídos e subdesenvolvidos. Antecipamos aqui a explanação contida no restante deste Capítulo.



O desenvolvimento do Norte apresentará uma série de repercussões econômicas diretas sobre o Sul, algumas favoráveis, outras adversas. As favoráveis consistem nos efeitos *fluentes* do progresso nórdico; longe, o mais importante destes efeitos é a intensificação das pesquisas e investimentos do Norte, no Sul; intensificação que, certamente, se dará se as economias das duas regiões afinal se complementarem. Além disso, o Norte pode absorver alguns dos desempregos dissimulados do Sul e, com isto, elevar a produtividade marginal do trabalho e os níveis de consumo *per capita* do Sul.

De outra parte, vários efeitos desfavoráveis ou de *polarização* provavelmente se manifestarão. Relativamente ineficientes, contudo criadoras de renda, as atividades fabris e de exportação do Sul podem-se deprecicar, em consequência da concorrência nórdica. Até o ponto em que o Norte se industrializa, ao longo de zonas em que não há produção sulina, é possível que também o Sul faça mau negócio, porquanto terá de comprar fabricação nórdica, protegida por barreiras tarifárias, recentemente levantadas, em vez de bens similares, antes importados do estrangeiro, a preços mais baixos.

Efeito de polarização seríssimo e freqüentemente observado é a modalidade de migração interna que ocorre, em seguida à evolução econômica do Norte. Em vez de absorver os desempregados dissimulados, o progresso do Norte pode privar o Sul dos seus principais técnicos e dirigentes, bem como dos jovens mais empreendedores. Esse tipo de migração pode realmente ser indesejável, não só do ponto-de-vista do Sul, como do país em geral, pois a perda que representa para o Sul a partida destes indivíduos pode ser maior que o lucro do Norte. Tal possibilidade é inerente ao contato entre o Norte expansionista e o Sul estagnante. No Norte, novos empregos precisam de pessoal e, no mínimo nas categorias espe-

cializadas, a escala de remuneração e de salário refletirá escassez e produtividade relativas; enquanto que, no Sul, o trabalho especializado e o desempenho superior à média serão mal remunerados, seja porque a avaliação não é muito alta,<sup>7</sup> ou porque acarretam recompensas não-monetárias. Assim, possivelmente as diferenças de pagamento vigentes entre o Norte e o Sul exageram consideravelmente as diferenças reais de produtividade das categorias mais produtivas e especializadas. Acresce que, de fato, a mobilidade é a mais alta nestas mesmas zonas, de modo que, é quase certo, o Sul venha a perder para o Norte, em primeiro lugar e sobretudo o seu pessoal mais altamente qualificado. E, com a capacidade e o empreendimento, o pouco de capital que o Sul cria é também provável emigrar para o Norte.

A despeito desse quadro sombrio, ainda teríamos confiança em que, afinal, os efeitos fluentes vencessem os efeitos da polarização, se o Norte precisasse depender em grande escala dos produtos sulinos para a sua própria expansão. Por exemplo, se o Norte se especializa em indústrias e o Sul na produção primária, a procura expansionista do Norte deve estimular o desenvolvimento do Sul. Mas, os fatos podem ocorrer de maneira menos suave. É provável que especialmente a elasticidade da oferta a curto prazo seja baixa no Sul, de modo que as bases do comércio se voltarão contra o Norte.<sup>8</sup>

Nesse caso, três hipóteses se apresentam. Na melhor delas, a alta dos preços do Sul, muito em breve, pro-

7. Até sociedades que desencorajam muito a execução acima da média (ver, no Capítulo 1, *A Idéia da Transformação como Obstáculo à Transformação*) são incapazes de abolir-lo por completo, simplesmente em virtude de diferenças inatas.

8. Esta situação foi cabalmente analisada por H. G. JOHNSON, em relação ao caso de um país, que se desenvolve industrialmente, negociar com um país agrícola estagnado; ver "Economic Expansion and International Trade", *Manchester School of Economic and Social Studies*, 23 (maio, 1955), págs. 96-101.



vará a sua eficácia no elevar a produção. Outra situação viável, ainda que menos satisfatória, consistiria no retardamento da marcha do progresso do Norte, em consequência do aumento do trabalho e do custo dos materiais. Tal desenvolvimento, entretanto, é improvável, desde que o Norte não depende totalmente do Sul. A terceira possibilidade é, portanto, a de o Norte alterar o método de procura dos produtos primários indispensáveis. Em face da tendência altista dos preços do Sul e exasperado por não poder contar com a produção sulista, os operadores nórdicos podem se voltar para a importação de áreas estrangeiras, ou substituir os produtos do Sul, incrementando a sua própria produção primária. Desta forma, podem surgir *obstáculos aos efeitos fluentes* e, em consequência, o Sul ficar relegado a um retrocesso pior que antes. Pois, uma vez que o Norte possua, em seu âmbito, uma área agrícola ampla e produtiva, ou seja capaz de suprir a necessidade de produtos primários pela importação, ou através da produção sintética nacional, o Sul ficará grandemente privado do contato benéfico com o progresso do Norte, embora continue exposto aos efeitos nefastos da polarização. Em tais condições — muito típicas de regiões atrasadas como o Nordeste do Brasil, o Oriente da Colômbia e o Mezzogiorno da Itália — estar-se-ia armando o palco, galgando um degrau, ou preparando o ambiente para prolongar a divisão do país em uma área progressista e outra deprimida.

Eventualmente, é possível que as pressões econômicas para remediar tal situação se firmem outra vez. A indústria ficará congestionada nas cidades do Norte e a sua expansão tolhida pela insuficiente capacidade do mercado interno, resultante da depressão dos níveis de rendimento no Sul. Também, os criadores da política econômica serão impelidos a dispensar maior atenção

aos potenciais de desenvolvimento do Sul, quando o balanço de pagamentos, ou outras dificuldades de abastecimento evidenciem que o país está-se prejudicando pela falta de utilização integral dos recursos sulistas.

Por outras palavras, se as forças do mercado, expressas através dos efeitos fluentes e de polarização, resultarem na vitória temporária dos últimos, a política econômica intervencionista entrará em cena para corrigir a situação. Realmente, a política econômica, decerto, terá uma influência decisiva no decorrer de todo o processo. Analisaremos agora a natureza de tal influência.

### A Distribuição Regional do Investimento Público

A maneira mais óbvia pela qual a política econômica afeta os índices de desenvolvimento de diferentes partes de um país é através da dotação regional das verbas de investimento público. Podemos distinguir três normas principais de distribuição: a dispersiva, a da concentração em áreas de cultivo e a que tenta promover o desenvolvimento de regiões atrasadas.

Ao contrário do que geralmente se pensa, a tendência mais acentuada dos governos de países subdesenvolvidos, ao deliberarem sobre investimentos, não é tanto a obsessão de uma obra espetacular quanto a dispersão dos fundos entre um grande número de pequenos projetos, amplamente espalhados pelo território nacional.

Conquanto essa norma *predomine* apenas em países onde o desenvolvimento econômico dinâmico ainda não se haja firmado, pode-se dizer que exerce uma influência constante, praticamente, em todos os países subdesenvolvidos. A razão mais óbvia é que as decisões de investimento público são, sem embargo, as mais políticas dentre as deliberações de política econômica tomadas pelos go-



vernos. Seja o pavimentar uma estrada, aqui ou lá, seja o construir uma central elétrica, que deva abastecer de preferência as cidades *A, B e C* a *A, E e F*, são estas as questões que sofrem o impacto decisivo da política local.

Assim, como todos os governos, sem observância do seu caráter democrático, desejam e necessitam o apoio de todos os setores do país, é grande a tentação para distribuir os benefícios do investimento por toda parte. Estradas desconexas são construídas em muitos pontos; pequenas usinas de força Diesel e aquedutos são instalados em muitas cidades, e até programas de construção de casas populares — que deveriam, indubitavelmente, intensificar o abrandamento das crises de carência e a remoção dos bairros pobres e sujos das grandes cidades — são, freqüentemente, do mesmo modo, dispersos.

Mais fundamentalmente, a tendência para a ampla dispersão dos fundos de investimento pode ser devida ao que se denominou, no Capítulo 1, a *imagem grupal da transformação*, ou seja, o fato de se conceber o progresso econômico como uma força que devesse afetar igualmente todos os membros e setores da comunidade. Onde quer que essa idéia prevaleça, os governos não estão preparados nem dispostos a fazer a seleção das prioridades e seqüências, que constituem a essência dos planos desenvolvimentistas. Quando se difunde a sensação de que é um erro o tratamento preferencial, ainda que temporário, dispensado a algumas regiões, o governo pode julgar perigoso, do ponto-de-vista político, não levar em consideração este fator.

Finalmente, a forma dispersiva pode encontrar explicação em certas carências que, geralmente, afetam os países subdesenvolvidos. A elaboração dos inúmeros projetos de pequena monta, em que, tipicamente, se divide o investimento público quando predomina esta norma, requer relativamente pouco talento para planejamento

e engenharia, enquanto que os grandes planos de energia elétrica, transporte ou indústria básica exigem muito maior capacidade do que aquela de que normalmente pode o governo dispor. Eis porque se considerou excessivamente valioso o argumento de que o desenvolvimento não é entravado pela escassez de fundos e sim pela escassez de elementos *bancáveis* (negociáveis em banco, ou que representem valor para ~~para~~ um banco), isto é, projetos bem engendrados e calculados. A questão sobre o que deve preceder o projeto ou os fundos é, na realidade, uma variante do ovo e da galinha. É óbvio que os fundos só podem ser despendidos em programas nitidamente definidos. Mas, sem esperanças precisas de que fundos — de fonte nacionais ou estrangeiras — se apresentem num futuro próximo, não é provável que se empreendam os custos consideráveis de estudos econômicos e de engenharia e o esforço administrativo exigidos, para selecionar o quadro de pessoal necessário e conseguir a assistência de técnicos estrangeiros. A promessa de fundos monetários estrangeiros — dado que os estudos provem serem os projetos exequíveis e dignos de serem efetuados — é de grande importância, se se pretender realizar tal esforço, desde que um grande projeto geralmente resulta em uma região obter, no presente, uma enorme vantagem sobre todas as outras. O governo de uma nação pode achar difícil e imprudente tomar tal deliberação inversionista, a menos que sinta — e sirva isto de desculpa para as demais regiões — que não conseguiria, absolutamente, em outras bases o capital internacional de desenvolvimento.

Além do mais, o estudo e o preparo de um projeto de grande vulto implica por si mesmo — especialmente em países onde há a tradição retórica de confundir as palavras com os fatos e a divulgação dos planos com a realização — um compromisso com a região que será



a principal beneficiária. Os governos relutam, por isso, para iniciar tais estudos, a menos que tenham quase a certeza de poder realizá-los. Sem garantias a esse respeito, ficarão muito melhor politicamente deixando os projetos dormir.

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (*International Bank for Reconstruction and Development*) se defendeu muitas vezes das acusações de empréstimos insuficientes com o argumento que não havia bastantes projetos capazes de constituir negócios bancários (*bancáveis*) disponíveis.<sup>9</sup> Mas, de fato, o Banco agiu, freqüentemente, em consonância com o ponto-de-vista que acabamos de expor, ou seja: ajudou a preparar tais projetos, virtualmente, assumindo o compromisso prévio de financiar os custos cambiais, inclusive até as despesas dos levantamentos preliminares do plano.

Dêsse modo, a disponibilidade do capital internacional de desenvolvimento pode determinar o desvio da tendência dispersiva do investimento público para a da concentração em poucos projetos-chaves. O efeito de exibição de planos similares empreendidos em outros países também age neste sentido. Mas, a força mais importante oposta à tendência para a excessiva dispersão do investimento público é a forma de crescimento, característica dos países que se desenvolvem rápida-

9. Confirmações dêste efeito podem ser encontradas em várias das informações do Banco, por exemplo: "Talvez a mais fricante lição que o Banco haja aprendido, no curso de suas operações, seja quão limitada é a capacidade de os países subdesenvolvidos absorverem rapidamente o capital para fins realmente produtivos... A experiência para aprazar e taxar indica que o Banco possui ou pode prontamente adquirir recursos para ajudar o financiamento de todos os bons projetos produtivos dos países, seus associados, que se habilitem ao financiamento nos primeiros anos próximos, que possam apropriadamente ser financiados através de empréstimos estrangeiros repagáveis e que não possam atrair o capital privado". *Fourth Annual Report* (Washington, 1948-49), págs. 8 e 13.

mente. O desenvolvimento, às vezes, principia pelo crescimento súbito, vigoroso e quase espontâneo de uma ou de poucas regiões ou centros urbanos, acarretando graves carências de energia elétrica e abastecimento d'água, bem como dificuldades de habitação e transporte. Assim, surgem demandas urgentes de vários tipos de investimento público capital-intensivo a que se precisa dar maior prioridade, quer corresponda ou não ao sentido de distribuição de justiça do governo e às suas normas de preferência política regional. A inversão pública do capital fixo, por seu turno, possibilita o desenvolvimento ulterior da indústria e do comércio nas áreas favorecidas e esta expansão requer maiores dotações de fundos públicos para elas.

O investimento público, determinado como é pelo volume da inversão privada e pelo aumento geral da renda nos setores em expansão, representa aqui um papel *incentivador* e as preferências de investimento são, às vezes, marcante e inesperadamente óbvias. Nem sempre é fácil, entretanto, conseguir a aceitação destas preferências indubitáveis, em parte pelo desejo continuísta dos governos de reverter à política de dispersão e, em parte, porque uma nova pressão logo se manifesta, a saber: a de acelerar o desenvolvimento das áreas relegadas ao atraso.

Uma situação em que as têtas do investimento público estão sendo continuamente sugadas pelas regiões relativamente desenvolvidas do território pátrio não pode ser por muito tempo considerada satisfatória pelos governos, em virtude das considerações que o compelem à equidade e à coesão nacional. De fato, a tentativa de mudar drásticamente a distribuição do investimento público em benefício dos setores mais pobres do país, às vezes, chega ao ponto de parecer prematura ao observador ou consultor estrangeiro, pela simples razão de



que os setores de expansão mais rápida não lhes parecem assim tão relevantemente prósperos. Contudo, é perfeitamente compreensível que a tentativa deva ser feita, muito antes que esses setores hajam conseguido desenvolver totalmente o seu potencial. Além do mais, as regiões mais pobres do país, onde as carreiras industriais e comerciais não são promissoras, dão, muitas vezes, por isso mesmo, a maioria dos grandes homens públicos da política do país e, deste modo, possuem representantes eloquentes e influentes nos Conselhos de Estado.

É possível que a transição da segunda forma — a da concentração das inversões públicas em áreas de desenvolvimento espontâneo — para a terceira — a tentativa de levar a flama do desenvolvimento a áreas até então estagnadas, através do investimento público *autônomo* — seja facilitada por certas propriedades específicas da inversão pública. Geralmente, a segunda fase não resulta no mero desvio da dispersão para a concentração de determinada soma de investimento, e sim no considerável aumento do *quantum* total de fundos necessário ao investimento público. Esses fundos são assegurados através da elevação e do lançamento de novos impostos, ou por outras medidas elevatórias da receita *permanente*.

Por outro lado, é razoável presumir que a necessidade da inversão dos fundos públicos nas áreas de crescimento espontâneo do país seja muito grande nas etapas iniciais do desenvolvimento, quando as utilidades básicas se criam e rapidamente se expandem. Depois de a evolução prosseguir por algum tempo, a necessidade do investimento público em relação à inversão particular tende a declinar e, em todo caso, uma grande parte do investimento público pode ser financiada através dos proventos obtidos de inversões anteriores. Essa espécie

de alteração na composição do investimento está implícita nos termos *capital geral social*.

Como a tributação e outras medidas, que financiaram o surto original do investimento público, continuem a produzir renda, algumas verbas podem vir a não ser empregadas ou, no mínimo, a serem menos compulsoriamente empregadas que antes. É provável que isso seja imediatamente notado pelas autoridades responsáveis pela distribuição dos investimentos públicos, o que oferece uma excelente oportunidade àqueles que desejam alterar a composição geográfica em benefício dos setores menos desenvolvidos.

Assim, conquanto a política de aplicação dos fundos públicos possa acentuar, até certo ponto, a separação Norte-Sul, pode-se contar com ela para, pelo menos, tentar remediar a situação se essa se demonstrar muito persistente. Por esse motivo, a interferência do governo tem uma grande preponderância no desenvolvimento das regiões atrasadas dos países subdesenvolvidos. De fato, o governo deseja dedicar o máximo de sua capacidade à tentativa de impedir, em parte, os efeitos de polarização resultantes da ação das forças do mercado. Para contrabalançar a evasão para o Norte do capital e dos valores intelectuais, influxo, maior até, será criado na direção oposta; para compensar as vantagens locais do Norte, o governo pode conceder vantagens especiais de tributação, ou criar economias exteriores similares no Sul, através dos investimentos públicos.

Naturalmente, a canalização de gastos, em larga escala, para as áreas subprivilegiadas de um país, envolve o perigo do investimento mal dirigido, em grau muito mais elevado, do que quando se trata de regiões onde o desenvolvimento espontâneo já preparou muito bem as áreas em que as inversões públicas se fazem urgentemente necessárias. O caminho mais óbvio e me-

nos *arriscado*<sup>10</sup> é dotar o Sul com um sistema tão bom de transporte, centrais de energia elétrica e outras facilidades do capital fixo social como o de que se dispõe no Norte. Mas, já explicamos que pode não ser este o método mais eficiente para induzir o desenvolvimento no Sul, em virtude da fraqueza da capacidade empreendedora e do caráter puramente *permissivo* dos processos incentivadores postos em ação por esses investimentos. Embora alguma inversão em utilidades públicas possa ser indispensável, a tarefa essencial é dotar o Sul de serviços ou de atividades econômicas industriais e agrícolas, suas próprias, de forte ação incentivadora e capazes de progredir. Por essa razão, a construção de uma siderurgia no Oriente da Colômbia e a fundação da nova Capital do Brasil no por muito tempo abandonado, *interior*, provavelmente demonstrarão serem ações desenvolvimentistas governamentais eficazes, a despeito de erros, dificuldades e reveses iniciais.

### Comparação da Transmissão Inter-regional com a Internacional

A nossa discussão evidenciou que não se pode esperar que a transmissão inter-regional do desenvolvimento siga um curso sereno. Vimos forças obstrucionistas em ação, ao lado daquelas que promovem a integração nos domínios políticos e econômico. É tentador, então, lançar-se um argumento *a fortiori*, de referência à transmissão *internacional* do desenvolvimento: Se a transmissão inter-regional está cercada de obstáculos, não é justo concluir que a transmissão internacional apresentará dificuldades ainda maiores?

10. Ver, no Capítulo 9, *Desenvolvimento Equilibrado e Inflação*.

Conquanto a disparidade dos níveis de desenvolvimento de diferentes países pareça confirmar tal conclusão, esta não encontra absolutamente justificativa nos argumentos que usamos para demonstrar os percalços de transmissão inter-regional do crescimento. Alguns desses argumentos antes levam ao pensamento, um tanto ou quanto perturbador, que as diferentes regiões *Sul* estariam em melhor situação se constituíssem unidades políticas independentes, isto é, que, de certo modo, o desenvolvimento pode-se transmitir mais facilmente de uma nação a outra, que entre as regiões de um mesmo país. Examinaremos, primeiro, esses *argumentos econômicos favoráveis ao separatismo* e depois mostraremos sob que aspectos os progressos de transmissão afinal são mais eficazes entre regiões que entre Estados independentes.

*A Tese Favorável ao Separatismo.* Em geral, pode-se esperar que, por causa do contato mais íntimo e da integração mais intensiva que existe entre as regiões do mesmo país do que entre nações soberanas, ambos os efeitos fluentes e de polarização sejam considerados mais fortes nas relações econômicas inter-regionais do que nas internacionais.

A tese favorável ao separatismo consistirá, portanto, em grande parte, na demonstração de que os efeitos de polarização serão menos prejudiciais a um país que a uma região. É este o caso da mobilidade dos fatores de produção. Vimos que, no âmbito de um país, esta mobilidade pode ser altamente prejudicial para o Sul, e até se concebe, vista em conjunto, que seja economicamente negativa para a nação. Se o Sul constituísse um Estado independente, a mobilidade seria, com certeza, muito mais reduzida e o potencial de desenvolvimento sulista muito menos prejudicado.



Outro efeito de polarização consiste na influência debilitante da concorrência do Norte em relação às atividades econômicas do Sul, que satisfaçam a procura ou de exportação. Também êsse efeito virtualmente não se manifestaria entre nações independentes. No que diz respeito a êste último, os Estados estabelecem a concorrência nos mercados internacionais na base da vantagem relativa ou comparativa, e as regiões, no âmbito interno do país, na base da vantagem absoluta. Suponhamos que o Norte e o Sul, considerados independentemente, obtenham ambos uma vantagem comparativa ou relativa da cana de açúcar, entretanto, que a produção do Norte seja mais eficiente. Então, se cada qual fôsse um país independente, tanto um quanto outro se especializariam no açúcar, sendo os rendimentos reais do produtor mais baixos no Sul. Mas, se o Norte e o Sul estão reunidos num só país, a produção do açúcar poderia se expandir no Norte e ser abandonada no Sul, ainda que o conservar e o expandir a exportação açucareira pudesse representar um valioso início de um *pólo de crescimento* para o Sul.

O mesmo raciocínio se aplica à industrialização. Tem sido freqüentemente salientado que, se os argumentos favoráveis à política protecionista apresentam alguma consistência, há muito mais razão para aplicá-los a uma região que a um país; mas a região, via-de-regra, só pode proteger suas indústrias através da isenção de pequenos tributos locais. Ainda, dentro de um país (ou nas relações entre um Estado e suas colônias), os industriais do Norte podem, muitas vezes, evitar ou protelar o desenvolvimento industrial do Sul; nas relações entre soberanias, tentativas neste sentido têm sido feitas, contudo, por motivos óbvios, têm muito menores oportunidades de conseguir o objetivo.

Finalmente — e ainda relativo aos pontos precedentes — a falta de independência econômica, no que tange a assuntos tais como emissão de moeda corrente e determinação da taxa de câmbio, pode constituir um *handicap* para o desenvolvimento da região.

O argumento anterior é uma reminiscência da célebre tese de VINER, de que o acôrdo aduaneiro entre dois países é antes capaz de levar a uma distribuição de recursos menos eficiente do que mais eficaz.<sup>11</sup> Para provar essa assertiva, VINER invocou apenas os *efeitos que desviam do comércio*, ou seja, a possibilidade de os signatários de um acôrdo aduaneiro passarem então a comprar reciprocamente aquilo que antes conseguiam adquirir mais barato — e que pode ser fabricado com mais eficiência — em terceiros mercados. Tal argumento também é aplicável ao nosso problema, entretanto, os efeitos de polarização relacionados com a mobilidade do fator e com a concorrência Norte-Sul à exportação e à indústria são talvez mais importantes, numa situação desenvolvimentista.

*A Tese da Cessão da Soberania.* Chegamos à outra parte da questão. Como os efeitos de polarização serão mais fortes, quando não há fronteiras a atravessar, assim também serão os efeitos fluentes. O progresso do Norte impele a pesquisas e investimentos no Sul. Tôdas as capacidades completivas existentes no país serão cabalmente exploradas. Modalidades de especialização regional emergirão e, provavelmente, não sofrerão interferência, ainda que se fundamentem mais em fatos acidentais históricos do que em relativa dotação de recursos. O mesmo não acontece entre Estados soberanos. Nesse

11. VINER, *The Customs Union Issue* (New York, 1950), cap. 4. Para uma apresentação sistemática dos eventos suscitados por VINER, ver J. E. MEADE, *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, 1955.

caso, é provável que se tire vantagem das capacidades completivas, de maneira muito mais seletiva e despótica, não só pela *fricção do espaço* como por causa dos muitos outros atritos que se encontram logo que se passam as fronteiras. Movimentos protecionistas e reações às dificuldades do balanço de pagamentos oporão grandes obstáculos ao aparecimento de uma divisão do trabalho bem articulado e sempre a ameaçarão se ela se manifestar.

Os efeitos fluentes ainda terão muita eficácia na promoção do desenvolvimento de países cujos recursos são grandemente apreciados pelos países industriais. Mas, se o país nada oferecer de especialmente atraente ou essencial, pode permanecer, por muito tempo, excluído de qualquer participação importante do comércio internacional, quando, como uma região integrada em um país maior, poderia ter contribuído muito bem para o comércio inter-regional.

Quando tratamos da transmissão inter-regional do desenvolvimento, vimos que o maior perigo da emergência do problema Norte-Sul consistia na baixa elasticidade da oferta, característica do Sul, e na conseqüente perda do entrelaçamento, à medida que o Norte se livra, por vários modos, da dependência dos produtos do Sul. Nas relações internacionais, êsses obstáculos aos efeitos fluentes são mais fortes, justamente porque os efeitos fluentes são, êles próprios, mais fracos que nas relações inter-regionais. No âmbito de um país se oporia resistência à perda pelo Sul dos seus mercados do Norte: esforços não totalmente destituídos de egoísmo seriam envidados pelos interesses nortistas para ajudar o Sul a vencer as dificuldades de abastecimento, que, se não resolvidas, acarretariam para o Norte a necessidade de procurá-lo em qualquer parte. E, como já foi salientado, mesmo que se verificasse um lapso passageiro nas tran-

sações Norte-Sul, provavelmente tais esforços seriam retomados sempre que o balanço de pagamentos ou outras dificuldades de suprimento pressionassem o país.

Nas relações entre Estados evolidos e subdesenvolvidos, uma das principais forças incentivadoras do desenvolvimento dos últimos é a necessidade que têm os países adiantados de certos produtos, em geral primários, das áreas subdesenvolvidas. Mas, se os produtores estrangeiros, por um motivo qualquer, são incapazes de atender às exigências, rapidamente crescentes, dos centros industriais, não podem aqueles esperar ser tratados com a mesma paciência e consideração contemporizadora que lhes seria dispensada se, também êles, fôsem parte integrante dos países industriais. Procurar-se-ão fontes de abastecimento internas ou outras estrangeiras, ou a produção sintética será empreendida em larga escala, na base de cálculos econômicos, enquanto que considerações políticas e sociais afetarão enormemente semelhantes decisões nas relações Norte-Sul e é provável que ajudem o Sul a conservar o papel de abastecedor do Norte.

Dessa forma, volta o assunto das forças políticas que influenciam a transmissão do desenvolvimento. Essas forças ajudam definitivamente a negar ao separatismo o apoio da nossa argumentação. Num mesmo país, como vimos, chegará o momento em que se fará determinado esforço para tirar da estagnação as áreas subdesenvolvidas que compõem a nação. A última razão para se confiar em que êsse esforço surja é a solidariedade que une as diversas partes de uma nação e a capacidade de cada região se fazer ouvir e pressionar o Governo Central. Em que pêsse ao grande progresso dos últimos anos, uma solidariedade internacional dessa natureza infelizmente ainda está na infância.

Concluimos que, postas na balança, é provável que as forças que promovem a transmissão inter-regional do



desenvolvimento pesem mais que as incentivadoras da transmissão internacional.

### Ótimos Arranjos Institucionais

Pode causar admiração ao leitor o fato de investigarmos, tão minuciosamente, se é melhor para uma área subdesenvolvida ser uma região ou uma nação. Poucas áreas têm esta possibilidade de escolha. Não obstante, o julgar que o desenvolvimento se transmite mais facilmente entre nações que entre regiões, de acordo com alguns dos processos que analisamos, enquanto outros sustentam ponto-de-vista contrário, dá-nos a tentação de pensar na eventualidade de ótimos arranjos institucionais. Se nos fôssemos dados, sob certos aspectos, *tratar uma região como se fôra um país* e, em outros casos, *considerar uma nação como se fôsse uma região*, levaríamos o máximo de vantagem sobre ambos os partidos e seríamos capazes de criar situações essencialmente benéficas para o desenvolvimento.<sup>12</sup>

Observemos, primeiro, as regiões. A sua vantagem consistia, em grande parte, em estarem mais expostas aos efeitos fluentes e na capacidade de pedir auxílio à unidade maior na qual se integram. A desvantagem parecia assentar principalmente no fato de estarem sujeitas aos efeitos de polarização, na incapacidade de desenvolver a produção para fins de exportação, na base de vantagem *comparativa* ou *relativa* e na falta de certos elementos políticos, possivelmente criadores de desenvolvimento, inerentes, de um modo geral, à soberania. A

12. Supomos que as áreas a que nos estamos referindo tenham um grande potencial de desenvolvimento inexplorado. Há, certamente, muitas regiões e talvez mesmo alguns países cujos recursos naturais sejam tão escassos ou esgotados que a única esperança que lhes resta é se tornarem terras desocupadas, espaços vazios, ou, pelo menos, muito mais vazios do que se acham agora.

nação, tentando desenvolver as regiões atrasadas do seu território, deveria dotar estas regiões de certas *equivalências* é a reação contra os sentimentos de desânimo e autodifamação, tantas vezes encontrados no Sul, e a mobilização das energias, através de programas e instituições regionais. A necessidade desta concepção se fez sentir em vários países onde bancos e organizações de desenvolvimento regional foram criados. A ajuda efetiva ao estabelecimento de indústrias no Sul pode implicar também reduções de renda nacional (equivalente à proteção aduaneira) e certa autonomia da política de crédito bancário. A fim de permitir que a produção prossiga na base da vantagem comparativa, as exportações sulinas poderiam ser — e por vezes o foram — estimuladas pelas taxas de câmbio especial. Em tais condições, poder-se-ia determinar que a importação, no Sul, ficasse sujeita a sobretaxas compensadoras; tal complicação, porém, pode ser evitada, sob o fundamento que o Sul poderia atender a muitas de suas necessidades comprando mais barato no mercado internacional, se a política protecionista das indústrias nórdicas não o impedisse de assim agir.

Está de acordo com a nossa análise que a política de evitar o hiato entre o Sul e o Norte requer o emprêgo de meios que, normalmente, seriam considerados capazes de destruir a integração mesma, a cuja realização se destinam. Conquanto tais meios se proponham a neutralizar a força dos efeitos de polarização, deve-se ter muito cuidado, decerto, para não interferir na eficácia dos efeitos fluentes. Assim, as políticas econômicas que acabamos de delinear se destinam a isolar suficientemente o Sul, de modo que ele possa empreender certas atividades industriais e exportadoras, competindo com o Norte; ao mesmo tempo, porém, as relações comple-

mentares, que fazem do Sul um abastecedor do Norte, devem ser preservadas e intensificadas.

Para a transmissão *internacional* do desenvolvimento, os arranjos institucionais ótimos seriam de natureza oposta. A tarefa, neste caso, é conservar os efeitos de polarização tão fracos, como soem ser entre nações independentes, e aumentar a força dos efeitos fluentes. Por outro modo, os países subdesenvolvidos devem reter ou conservar as vantagens desenvolvimentistas da soberania: obstáculos à evasão de valores intelectuais e técnicos e do capital, e normas de independência na política aduaneira, financeira e cambial. Simultaneamente, devem-se integrar mais intimamente na economia internacional, através de acórdos, que provoquem o desenvolvimento mais rápido e maior estabilidade dos seus mercados exportadores. Em suma, o desenvolvimento seria, decerto, grandemente acelerado se a comunidade das nações dispusesse de processo político semelhante àquele que, no âmbito nacional, promove, eventualmente, a redistribuição dos fundos públicos de investimento a favor do Sul.

O mundo já se encontra à procura de fórmulas que venham, dêse modo, combinar os benefícios da soberania com os da integração.<sup>13</sup> No presente, êstes esforços são, em grande parte, resultados incidentais da luta pelo poder. Contudo, é óbvio que, de preferência, seriam intensificados a abandonados, se esta batalha viesse a cessar, num futuro próximo. É pena, portanto, que nós dos Estados Unidos apreçoemos, tão insistentemente, que os arrojados passos pioneiros que estamos empreendendo para auxiliar os países subdesenvolvidos são ditados pela

13. Tentativas de Estados independentes se lançarem a encargos incursos em programas conjuntos são passados em revista por THOMAS C. SCHELLING em *International Cost-Sharing Arrangements*, Essays in International Finance, n.º 24, Princeton, 1955.

necessidade militar ou são *francas transações comerciais*.<sup>14</sup> Precisamos, assim, calçar de desculpas a estrada que conduz àquilo que pode constituir uma das mais elevadas realizações da humanidade? Mas, talvez seja inevitável que o progresso ao longo desta trilha se mostre relutante. Pois, como disse BERGSON: "a estrutura moral, original e fundamental do homem é feita para sociedades simples e íntimas... o homem supera a natureza, quando da solidariedade dêsses grupos sociais atinge a fraternidade humana".<sup>15</sup>

14. GUNNAR MYRDAL faz observações interessantes sobre este ponto em *An International Economy* (New York, 1956), cap. 9.

15. *Les deux Sources de la Morale et de la Religion* (Paris, 1934), págs. 53-54.



## CONCLUSÃO: FUNÇÕES ESTATAIS E AJUDA ESTRANGEIRA

Nos capítulos precedentes, indicamos toda uma série de conclusões específicas para a política econômica, seguida do modo de proceder em relação a cada tópico. Não há necessidade de recapitular essas pesquisas em minúcias. Mas, os resultados de nossas investigações sobre o problema do desenvolvimento admitem um breve resumo e comentários concludentes acerca do papel do governo e da fundação do capital e da ajuda estrangeiros.

### As Duas Funções do Estado

Em um filme inesquecível, Charlie Chaplin (*Carlitos*) como vidraceiro emprega Jackie Coogan para atirar pedras nas vitrinas das lojas, onde ele, em seguida, passa providencialmente, e é contratado para reparar os danos. A insinuação inteligente consiste, no caso presente, em combinar, *sob um comando único*, as funções que geram o desequilíbrio e o equilíbrio. Do nosso ponto-de-vista, a única falha da história — que, incidentalmente, é levada à conta de sua natureza cômica — é o fato de ser a ação de desequilíbrio mais destrutiva que construtiva. Não fôra isso, encontraríamos nela uma ilustração perfeita daquilo que concebemos como os dois principais da política econômica estatal, no curso do

processo do desenvolvimento. Para serem eficientes, essas duas devem iniciar o desenvolvimento ferindo de frente o problema, no sentido de criar incentivos e pressões para a ação posterior e então se disporem a reagir e aliviar essas pressões numa porção de áreas. Por mais importante que seja o papel do Estado na economia, ambas as funções normalmente se apresentam, embora uma ou outra possa predominar.

Os escritores geralmente têm salientado a função iniciativa ao comentarem o desempenho do governo no processo desenvolvimentista. Os que defendem a limitação do Estado a poucas tarefas, estritamente circunscritas, justificaram a sua atitude, argumentando que a concentração nestes encargos é necessária, para assegurar o bom êxito da incumbência, que, por seu turno, é suficiente para produzir um poderoso efeito de ignição, no que diz respeito ao progresso econômico. Essa expectativa transparece na seguinte frase de ADAM SMITH: "Só se precisa de pouco mais para elevar um Estado do mais profundo barbarismo ao mais alto grau de opulência, que de paz, tributos facilitados e aplicação tolerante da Justiça."<sup>1</sup> Os partidários de atividades governamentais mais amplas também se inclinam a salientar o caráter de iniciativa de seja o que fôr que pretendam que o governo empreenda. Nós, por outro lado, apontamos que, de referência ao capital fixo social, por exemplo, o papel estatal deve ser, muitas vezes, encarado mais como induzido, do que como indutor; e que, conquanto não haja dúvida da grande importância do primeiro desempenho, pode haver quanto ao último.

Até aqui, a função iniciativa não se assemelha muito ao lançamento de uma pedra na vidraça. Nem a pre-

1. Citado em BASTER, "Recent Literature on the Economic Development of Backward Areas", *Quarterly Journal of Economics*, 68 (novembro, 1954), pág. 590.

servação da ordem e da lei, nem a construção de estradas criam desequilíbrios que exijam a reparação. Antes são concebidas como o lastro do que freqüentemente se denominou *pré-requisitos* para o desenvolvimento ulterior. Como tal, permitem e atraem, mais do que compelem, outras atividades a acompanhá-las. Argumentamos que, em países subdesenvolvidos, seqüências puramente permissivas podem não ser eficientes para incentivar o desenvolvimento e que, em alguns casos, o governo pode, muito bem, ter que tomar a iniciativa de seqüências mais compulsórias, que sejam indicadas, por exemplo, através da liderança ativa da industrialização.

Abordaremos primeiro a função estatal de alívio das pressões. Na realidade prática, esta função predomina nos muitos países onde o desenvolvimento, através das forças do mercado, caminhou a passos largos e, ao se processar, revelou ou levou a graves carências e deficiências de educação, saúde, serviços públicos e, até das mais fundamentais, de ordem e justiça. Não obstante, a importância da função de *apanhar* e *preencher* do governo não é, muitas vezes, reconhecida pelas próprias autoridades públicas, presumivelmente porque julgam ser indigno de um governo representar um papel *induzido*, em vez de orgulhosamente liderar a marcha.

No Capítulo 8, mostramos algumas razões que nos levam a crer que certas atividades governamentais e administrativas sejam intrinsecamente mais difíceis do que a produção de bens materiais. Não surpreende, portanto, e não constitui, na verdade, uma crítica ao governo, o fato de surgirem carências de suprimento dos serviços estatais, no decorrer do desenvolvimento. Governos que se sentem inquietos e diminuídos, quando são forçados a representar esses papéis induzidos, podem crer que indiretamente estão desempenhando uma importantíssima função incentivadora; pois, o fato de

os operadores privados saberem que serão eficientemente assistidos, se ou quando os obstáculos e carências se apresentarem, serve de poderoso estímulo para o desenvolvimento adicional. Além do mais, freqüentemente, as funções induzidas e indutoras ou incentivadoras coincidem. É o caso de qualquer investimento público que, enquanto sana uma escassez, gera, ao mesmo tempo, a capacidade excessiva.

Verifica-se um tipo mais interessante de entrelaçamento entre as duas funções quando o governo age, primeiro, como iniciador e depois, quando as operações que ele encetou, ou deu causa a que fôssem empreendidas na área *A*, motivam ou revelam deficiências, que precisam ser remediadas em algumas das suas próprias atividades nos setores *B*, *C* e *D*, como saneador. Exemplificando, o governo promove a industrialização, estabelecendo uma siderurgia; na onda da atividade econômica que se segue, surgem deficiências de energia e de transporte e as deficiências educacionais se tornam muito mais visíveis que antes; assim, é o governo forçado a melhorar as realizações nestes terrenos. Essa modalidade de seqüência põe em dúvida a opinião, muitas vezes proclamada, que os governos não se deviam imiscuir no fabrico de lingotes de aço, quando não têm sequer capacidade para conservar as estradas em condições transitáveis, ou promover a alfabetização do povo. Em certas ocasiões, a construção da usina siderúrgica pode representar um rodeio necessário. Pois o governo precisará *aprender* como manter um sistema rodoviário ao levantar uma siderurgia, pelos motivos já apontados no Capítulo 8. Segundo, a construção e a atividade da usina e a sua contribuição para a industrialização podem constituir a espécie de pressão que irá ajudar o governo a desempenhar corretamente as



suas funções *precípua*s — graças ao fato de haver em-  
preendido, primeiro, uma *imprópria*.

Dessa forma, a nossa divisão das atividades gover-  
namentais nestas duas funções *induzidas* e *indutoras* ou  
*incentivadores*, ou ainda *geradoras de desequilíbrio* e *ge-  
radoras de equilíbrio*, parece ser útil em muitos casos.  
Não se sugere que os governos nomeiem um Ministro  
da Instalação do Desenvolvimento e um Ministro do  
Restabelecimento do Equilíbrio; mas raciocinar toman-  
do por base essas duas tarefas talvez sirva para dar  
aos Ministros e ao governo uma idéia mais nítida das  
suas funções no processo desenvolvimentista. A falta  
de clareza, que prevalece freqüentemente nestes assun-  
tos, constitui um visível *handicap* não só para a coexis-  
tência pacífica e para a colaboração entre os setores  
públicos e privados, como também para a eficácia da  
ação governamental.

A êsse respeito, o modo atual de traçar programas  
ou planos globais de desenvolvimento é, às vezes, com-  
pletamente inútil. Pois, o próprio caráter global dêsses  
planejamentos pode desviar o sentido de orientação tão  
importante para fins de realização política. Um plano  
pode ser de máxima utilidade se, através da sua ela-  
boração, o governo cria uma estratégia para o desenvol-  
vimento. Embora a escolha das áreas de prioridade deva,  
decerto, proceder do exame da economia, em conjunto  
ou como um todo, talvez seja preferível, uma vez feita  
a seleção, se concentrar nas minúcias dos programas  
concretos, favoráveis a êstes setores, como no primeiro  
Plano Monnet para a reconstrução da França, nos pós-  
-guerra. A tentativa de planejamento global, geralmen-  
te, exige um alto preço em relação à capacidade de ar-  
ticular e de persuadir, qualidades estas essenciais para  
que o plano possa enfrentar a realidade.

## O Papel do Auxílio e do Capital Estrangeiros

O auxílio e o capital estrangeiros também poderiam  
ser estudados do ponto-de-vista das duas funções *indu-  
toras de pressão* e de *alívio de pressão*. Mas, tentare-  
mos uma definição mais unitária dos seus encargos, es-  
tabelecendo a premissa: *O papel do capital estrangeiro  
é habilitar e encorajar um país a empreender a marcha  
do desenvolvimento não-equilibrado.*<sup>2</sup>

São muitas as razões pelas quais o govêrno local e  
os inversores privados nacionais possam ser incapazes  
ou não estarem dispostos a empreender a espécie de  
projeto desenvolvimentista que gera a evolução dinâ-  
mica. Já nos ocupamos da relutância, por parte do go-  
vêrno, para concentrar as energias do investimento num  
única região ou setor, quando tôdas as zonas e áreas  
clamam por socorro e realmente carecem terrivelmente  
de melhoramentos. Como também já foi demonstrado,  
o capital estrangeiro serve de reação contra esta relu-  
tância por vários modos. Está menos inibido de estabe-  
lecer prioridades e de conceder vantagens temporárias  
a um setor e não a outro. A sua disponibilidade faci-  
lita ao govêrno local o raciocinar em termos de desen-  
volvimento, mais do que na distribuição dos fundos pú-  
blicos do tipo *gamela de porco*. Se necessário, pode-  
-se-lhe atribuir a culpa do afastamento de quaisquer  
normas de distribuição de justiça, que se suponha re-  
cair sôbre os governos, quando empregam os fundos  
monetários nacionais.

2. Esta sentença devia ser comparada com o dito freqüente que  
a ajuda estrangeira só devia ser concedida mediante a apresentação  
de planos desenvolvimentistas *bem equilibrados*. Decerto, se bem  
equilibrado significa meramente bem concebido, a afirmativa é  
não-excepcional, e sem sentido.

Na órbita privada, o capital estrangeiro também ajuda a que a concentração substitua a dispersão e o investimento inovador a aplicação rotineira. Embora não seja provável que os capitalistas locais estejam sujeitos aos mesmos escrúpulos que o governo, são muitas vezes incapazes de uma compreensão mútua em virtude do que, no primeiro capítulo, chamamos de imagem egocêntrica da transformação. Por isso, mesmo que se gerem poupanças, estas não concorrem, como é frequentemente indispensável, para projetos maiores, que ativariam o desenvolvimento ulterior. Também, os capitalistas locais, às vezes, preferem as inversões seguras no comércio, em bens imobiliários e nas indústrias-satélites e se esquivam de explorar novos terrenos, porque conhecem de sobra todos os círculos viciosos circunjacentes e são normalmente incapazes de compreender que estas mesmas atividades induziriam outros à ação e que isto significaria a transformação de um ambiente aparentemente estagnado. O capitalista estrangeiro, via-de-regra, não percebe também essa espécie de sequência; contudo, está, por um lado, mais capacitado a examinar e explorar certas oportunidades de lucro; e, o que é mais importante talvez, ignora totalmente a que ponto chega, realmente, o atraso do ambiente — quando chega a compreendê-lo, já está comprometido e, então, na luta para salvar os interesses invertidos, efetua, na realidade, direta ou indiretamente, as transformações ambientes, que eventualmente asseguram o bom êxito.<sup>3</sup>

3. Em "Entrepreneurial Error and Economic Growth", *Explorations in Entrepreneurial History*, 4 (maio, 1952), págs. 199-204, J. E. SAWYER demonstrou que a subestimativa do custo dos projetos inversionistas muitas vezes ajudou a pôr em andamento empresas importantes. Se este custo inclui todas as dificuldades encontradas, até as de caráter não pecuniário, o ponto salientado por SAWYER pode-se talvez demonstrar especialmente ligado a empreendimentos realizados por capital estrangeiro.

Em todos os exemplos citados, o capital estrangeiro, agindo por si só, ou juntamente com o capital local, parece melhor equipado, que o capital nacional sozinho, para dar os primeiros passos não-equilibrados das seqüências desenvolvimentistas. Papel muito mais relevante ainda desempenha o capital estrangeiro relativamente aos subseqüentes estágios do processo. O assunto foi amplamente discutido no Capítulo 9. Como se demonstrou ali, à ajuda e ao capital estrangeiros pode caber a importante função de permitir que o país evite altas relativas de preço, quando se carece mais de reformas fundamentais e de melhoramentos, que de tais altas, para remover os obstáculos de certos setores atrasados. Mostramos também que é provável ser necessário o capital estrangeiro para habilitar os setores de uma economia subdesenvolvida, que apresentam o maior potencial de desenvolvimento rápido, à plena utilização deste potencial. Em outras palavras, o processo do desenvolvimento não-equilibrado levará, muitas vezes, a certas dificuldades e pressões que não podem ser imediatamente sanadas; neste ínterim, o capital estrangeiro é necessário como paliativo.

Se o capital estrangeiro não se apresentar em pouco tempo, as pressões não resolvidas podem causar mais danos que benefícios, ocasionando a inflação e possivelmente levando à falência os empreendimentos não-equilibrados originais. Desde que os operadores econômicos percebam a situação, ou que a conheçam através de amargas experiências, o desânimo e a extrema cautela se manifestarão. A disponibilidade do capital estrangeiro terá aí a função de revigorar o espírito empreendedor, através da garantia de que não se admitirá que as pressões e tensões, que possam surgir, levem à bancarrota e sim que serão, temporariamente, aliviadas.



das, pendendo para uma solução mais radical das dificuldades de suplemento reveladas.

Ao desempenhar essa função, o capital estrangeiro não constitui simplesmente um paliativo que, de certo modo, decorre do próprio processo de incentivo, que teria agido sem o seu auxílio. Como sabemos, a importação adicional que possibilita é, ela mesma, um elo ativo e importante da seqüência do desenvolvimento.<sup>4</sup> Um exemplo evidenciará isso. Frequentemente, uma economia subdesenvolvida enfrenta o círculo vicioso de que não se pode estabelecer uma indústria porque o *input* indispensável de matéria-prima não é produzido internamente; e que a matéria-prima não se produz em escala comercial e de acordo com a qualidade desejada porque ainda não há um mercado garantido. Quando, em tais casos, o material pode ser provisoriamente importado do estrangeiro, pode-se resolver o problema, por etapas: primeiro, a indústria é estabelecida com a ajuda do material importado e, uma vez que a existência de um mercado garantido e vantajoso assim se evidencie aos produtores locais, é provável que a produção nacional progrida rapidamente.

A margem de manobra favorável ao balanço de pagamentos de um país em desenvolvimento surge como condição necessária para habilitá-lo a tirar plena vantagem das possibilidades das nossas seqüências de desenvolvimento não-equilibrado. A revisão da idéia, profundamente arraigada, que o auxílio a países subdesenvolvidos deva ser favorável aos projetos específicos, parece assim desejável. Os pontos assinalados na primeira parte deste trecho fazem-nos pensar que os investimentos diretos e os que encaminham projetos servem a finalidades mais úteis. Mas, em aditamento, há a ne-

4. Ver Capítulo 7.

cessidade de assistência ao balanço de pagamentos numa base de sustentação, desde que é impossível prever quão fortemente as pressões, que a economia de um país experimentará no curso do desenvolvimento, influenciarão os desvios apropriados aos recursos nacionais. De fato, todo projeto específico, *especialmente* se fôr bem concebido, estabelecerá pressões, algumas das quais precisam ser amortecidas por um tempo, através da importação adicional. Talvez os rendimentos ou lucros do projeto devessem, por isso, ser acompanhados, como matéria rotineira, de um *fundo de repercussão*, livremente disponível e de fácil conversão cambial.

### O Objetivo da Argumentação

Ao rever as principais teses deste livro, não posso deixar de me sentir preocupado com a importância e o poder criador que atribuí às pressões, às tensões e aos desequilíbrios. Na realidade, a tese constitui apenas uma ampliação do conhecido ponto-de-vista que faz o desenvolvimento econômico depender da contínua busca de oportunidades lucrativas. Também estas são, afinal, desequilíbrios que incentivam atividades construtivas. Mas, a nossa extensão do conceito de desequilíbrio, incluindo situações repletas, não só de oportunidades que se devem aproveitar, mas também de obstáculos, dificuldades e outras modalidades de tensão, suscita a questão: As reações a tais situações não serão, algumas vezes, destrutivas e o processo esboçado não será, portanto, talvez, um negócio arriscado?

Certamente, não desejamos desprezar esses perigos. Acabamos de mostrar que as pressões criadas pelo desenvolvimento não-equilibrado podem apresentar uma reação nefasta sobre o desenvolvimento, na falta de algum amortecedor como o capital estrangeiro. Outras

tensões, já examinadas, poderiam determinar a adoção de medidas muito mais irracionais do que corretivas.

Não obstante, por uma série de razões, não julgamos viável, nem mesmo desejável, a supressão dessas tensões. Em primeiro lugar, os países subdesenvolvidos já agem sob a *grande tensão* decorrente do desejo universal de melhoramento econômico associado, de maneira estranha, às múltiplas resistências à transformação. Há muito que falar sobre o desfazer esta tensão — mistura altamente explosiva de esperanças e de angústias — numa série de pressões menores e mais manejáveis.

Essas tensões menores surgem no decorrer do desenvolvimento. Ainda abrigam muitos danos e riscos. É, de fato, um lugar-comum declarar que o desenvolvimento acarreta muito esforço e tensão. Mas, o que não foi bem compreendido é que o desenvolvimento também extrai novas forças das tensões que gera. Reagindo contra as dificuldades, o desenvolvimento possibilita dominá-las. Em qualquer pesquisa intelectual, pelo menos metade do trabalho consiste em formular a pergunta certa; similarmente, no processo da transformação social e econômica, o obstáculo visto com clareza é um impedimento meio transposto.<sup>5</sup>

A tentativa de aproveitar ao máximo as relações positivas entre o desenvolvimento e as tensões que ele cria daria nova ênfase e maior eficácia no estender a assistência técnica e as medidas de ordem política aos

5. Talvez seja a influência persuasiva da psicanálise que nos impeça de ver este ponto. Para FREUD, dificuldades, conflitos e ansiedade são principais agentes patológicos; suas funções construtivas e educativas no desenvolvimento individual foram redescobertas só recentemente pelos psicólogos. Ver O. H. MOWRER, *Learning Theory and Personality Dynamics* (New York, 1950), cap. 19. Similarmente, um antropologista salientou recentemente o valor do conflito para a coesão social; ver M. GLUCKMAN, *Custom and Conflict in Africa*, Oxford, 1955.

países subdesenvolvidos. Os conselheiros econômicos se inclinariam muito menos a dar preferência às utilidades do exterior, após o exame atento do país e de seus recursos. Em vez disto, procurariam descobrir sob que pressões o povo estava agindo e em que direção as iniciativas estavam sendo impelidas. Em lugar de estabelecer a norma *as primeiras coisas, primeiro*, tentariam entender como o progresso, às vezes, estranhamente, segue os meandros de muitas áreas periféricas, antes que seja capaz de desalojar o atraso das posições centrais, onde talvez esteja fortemente entrincheirado.

A ineficácia, que é, demasiadas vezes, o quinhão do técnico, é também freqüentemente o timbre da política econômica oficial. Manifesta-se na legislação progressista inepta, na publicação de planos desenvolvimentistas, que ninguém leva a sério, na determinação de reformas abortadas e no estabelecimento de instituições natimortas. Mas, a política econômica pode ser pior do que ineficaz: a futilidade pode abruptamente ser substituída pela brutalidade, pelo manifesto desprêzo ao sofrimento humano, pelos direitos adquiridos, pelos processos legais, pelos valores tradicionais, em resumo: pela *leve e precária crosta da civilização*. É esta verdadeiramente a reação a uma série de tentativas mal sucedidas de promover o desenvolvimento e admitir melhoramentos e reformas. Assim, depois de ter sido, por muito tempo, miragem, a ânsia de desenvolvimento é capaz de se transformar, de súbito, em pesadelo.

A futilidade e a brutalidade são manifestações “da incapacidade do neurótico para enfrentar a realidade”.<sup>6</sup> Pois, partem de uma fundamental descrença e da repulsa do *processo* de desenvolvimento econômico e da ten-

6. PAUL TILLICH, *The Courage to Be* (New Haven, ed. Universidade de Yale, 1952), pág. 76.



tativa de saltar por cima dêle e de suas dificuldades. A princípio, o encantamento é usado para tal fim. Subseqüentemente, decidem que tôdas as dificuldades em perspectiva devem ser resolvidas imediatamente e a meta ilusória atingida por meio de um esforço de inversão convulsivo, de desapropriação em larga escala ou de governo ditatorial a *curto prazo*.

Muitos países em desenvolvimento, hoje, demonstram que as políticas não se confinam necessariamente a essas alternativas estereis. Estão se familiarizando com a natureza do processo desenvolvimentista e descobrindo que as pressões e a tensão, por êle geradas, não o frustram inevitavelmente e sim que podem se transformar em incentivo. Aguçar a percepção realista da terceira via foi a meta dêste livro.

## ÍNDICE DE AUTORES

- ABRUZZI, A., 221  
 ADLER, J. H., 242  
 AHUMADA, J., 122  
 ALLEN, R. G. D., 22  
 ALTER, G. M., 254  
 ARENSBERG, C. M., 19  
 AUBREY, H. G., 17, 74, 75, 185, 198  
  
 BAIN, J. S., 157  
 BALDWIN, R. E., 65  
 BARLOW, E. R., 262  
 BARNARD, C. I., 223  
 BARNETT, H. G., 102  
 BASTER, J., 17, 25, 303  
 BATOR, F. M., 98  
 BAUER, P. T., 16, 25, 105  
 BAUMOL, W. J., 89, 98  
 BEALS, R., 211  
 BELSHAW, C. S., 26  
 BERGSON, H., 301  
 BRATT, V. V., 229  
 BOEKE, J. H., 193  
 BOHR, K. A., 157  
 BOUDEVILLE, J. R., 276  
 BOULDING, K. E., 29  
 BUCHANAN, N. S., 41, 109, 169  
  
 CAIRNCROSS, A. K., 16, 133  
 CAMPOS, R., 11  
 CARROLL, L., 265  
 CHAPLIN, C., 302  
 CHENERY, H. B., 122, 163, 165, 170  
 CLARK, P. G., 11  
  
 DAHMÉN, E., 73  
 DIAMOND, W., 16  
 DIETZEL, K., 189  
 DOMAR, E. D., 22, 54, 55, 56, 57, 60, 89, 117, 118  
  
 DUSSENBERY, J. S., 263, 269, 270  
 DUPRÉL, E., 267  
 DUPRÉZ, L. H., 16  
  
 ECKAUS, R. S., 195  
 ECKSTEIN, O., 94, 95, 118  
 ELLIS, H. S., 109, 169  
 ERASMUS, C. J., 225  
  
 FAHMY, M., 204  
 FELDMAN, G. A., 117  
 FELGNER, W., 56, 109, 113, 119  
 FIRTH, R., 147, 225  
 FREUD, S., 312  
 FRIEDMANN, G., 225  
 FROMM, E., 29  
  
 GALENSON, W., 118  
 GERSCHENKRON, A., 24, 31, 73, 81, 190  
 GILLIN, J., 33, 34  
 GLASS, D. V., 269  
 GLUCKMAN, M., 132  
 GOLD, B., 221  
 GOODRICH, C., 133  
 GORDON, R. A., 37  
 GRANICK, D., 229  
 GREEN, F., 213  
  
 HAAVELMO, T., 23  
 HABERLER, G., 191  
 HAGEN, E. E., 14  
 HAIG, R. M., 275  
 HAMMOND, J. L. & B., 198  
 HARRISON, F. H., 208, 222  
 HARROD, R., 22, 54, 55, 56  
 HAYEK, F. A., 172  
 HECKSCHER, E. F., 94  
 HEGEL, G. F. W., 96  
 HICKS, J. R., 56, 69

HIGGINS, B., 25, 193, 194  
HIRSCHMAN, A. O., 226  
HITCH, C., 126  
HOLMBERG, A. R., 30  
HOSELTZ, B. P., 24  
HUNT, S. P., 212

IBRAHIM, I. A., 208

JOHNSON, H. G., 283

KAFKA, A., 11, 178  
KAHN, A. E., 122  
KALDOR, N., 98  
KAPP, K. W., 93  
KATONA, G., 51, 73  
KERR, C., 206  
KEYNES, J. M., 20, 54, 70, 89  
KEYSER, V., 174  
KINDLEBERGER, C. P., 259  
KLUCKHOHN, C., 17  
KOZLOVSKII, V., 104  
KROEGER, A. L., 17  
KROEF, J. M., 193  
KUZNETS, S., 76

LAKDAWALA, D. T., 258  
LAMPARD, E. A., 276  
LANDES, D. S., 204  
LEIBENSTEIN, H., 78, 118, 123, 273, 274  
LEONTIEF, W., 230  
LEVASSEUR, E., 95  
LEVITT, T., 37  
LEVY, M. J., 209  
LEWIS, W. A., 16, 66, 84, 193, 231, 240  
LINTON, R., 17

MACLAURIN, R. W., 37  
MALINOWSKI, B., 225  
MALTHUS, T. R., 268  
MANNE, A. S., 224  
MARSHALL, A., 276  
MARK, K., 193  
MCLELLAND, D. C., 14, 209  
MEADE, J. E., 99, 295  
MEHTA, S. D., 208  
MEIER, G. M., 65  
MENDERSHAUSEN, H., 262  
MIKESSELL, R. P., 262  
MILLER, W., 204  
MILLIKAN, M. F., 65, 124

MODIGLIANI, F., 263  
MONTAIGNE, M., 86  
MOWER, O. H., 312  
MURDOCK, G. P., 17  
MYRDAL, G., 281, 301

NELSON, R. R., 78  
NURKSE, R., 84, 133, 236

ORWELL, G., 27

PARSONS, J. J., 280  
PARSONS, T., 209  
PEACOCK, A. T., 268  
PEARSON, H. W., 19  
PERROUX, F., 119, 276  
PHELPS-BROWN, E. H., 56  
POLANYI, K., 20  
PREBISCH, R., 240

RAO, N. K., 199  
RASMUSSEN, P. N., 167  
REYNOLDS, L. G., 11  
RIVLIN, H. A. B., 204  
ROSENSTEIN-RODAN, P. N., 84, 85, 91  
ROSTOV, W. W., 65, 77, 176  
RUGGLES, R., 247

SALVESON, M. E., 223  
SARGENT, S. S., 29  
SAWYER, J. E., 308  
SAY, J. B., 86  
SAYRES, W. C., 33  
SCHATZ, S. P., 242  
SCHELLING, T. C., 10, 300  
SCHULTZ, T. W., 14  
SCHUMPETER, J., 36, 73, 94, 182, 267, 268  
SCHTOVSKY, T., 72, 84, 91, 98, 106, 107, 108, 111

SHARMA, T. R., 222  
SIMMONS, E. J., 24  
SIMON, H. A., 79, 80, 130  
SINGER, H. W., 19, 88, 240, 265  
SIRKIN, G., 226  
SMITH, A., 96, 222, 303  
SMITH, M. W., 29  
SPENGLER, J. J., 88, 201, 257  
SPICER, E. H., 30  
STOLPER, W. F., 262  
SUFRLIN, S. C., 16  
SVENNILSON, I., 119

TAX, S., 33  
TAYLOR, P. S., 30  
TELLER, P., 313  
TINBERGEN, J., 122  
TOBIN, J., 11  
TOYNBEE, A., 220

UDY, S. H., JR., 214

VEBLÉN, T., 110, 221  
VINER, J., 87, 92, 169, 295

WALLICH, H. C., 210, 235, 236  
WATANABE, T., 163, 165, 170  
WEBER, M., 14, 56, 209  
WENDER, I. T., 262  
WHITEHEAD, A. N., 9  
WHYTE, W., 37  
WOLF, O., JR., 11, 16  
WOLF, E., 35, 211  
WOOD, R., 174

YAMEY, B. S., 16, 25, 105



DE _____
AO PREÇO ES- IVO _____

## ÍNDICE GERAL

<b>PREFÁCIO</b> .....	9
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>EXPLORAÇÕES PRELIMINARES</b> .....	13
A Pesquisa do <i>Primum Mobile</i> .....	13
A Importância de ser um Retardatário .....	22
A Idéia da Transformação como Obstáculo à Transformação .....	28
<i>A imagem grupal da transformação</i> .....	28
<i>A imagem egocêntrica da transformação</i> ...	32
<i>Expectativas exageradas e preferência à</i> <i>liquidez pessoal</i> .....	41
A Necessidade de Processos de Incentivo .....	47
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>SISTEMAS DE CRESCIMENTO E PROCESSOS DE DESEN- VOLVIMENTO</b> .....	53
A Economia do Crescimento — Auxílio ou Estôrvo? .....	53
Explicação da Atividade do Investimento .....	59
A Habilidade para Investimento .....	62
<i>"Só os Capitalistas Economizam"</i> .....	66
<i>O Papel do Capital Estrangeiro</i> .....	67
<i>O Suprimento de Economias como Teto para</i> <i>a Transição do Crescimento</i> .....	68

O Efeito Completivo do Investimento .....	69
As Forças Corrosivas do Desenvolvimento .....	75
Um método do Ensino Aplicável ao Desenvolvimento Econômico .....	79

## CAPÍTULO 3

<b>DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO: UMA CRÍTICA</b> .....	83
É Indispensável o Equilíbrio da Procura? .....	83
O Paradoxo da Doutrina da Internação .....	90
Diferentes Tipos de Internação e seus Efeitos sobre o Desenvolvimento .....	94

## CAPÍTULO 4

<b>DESENVOLVIMENTO NÃO-EQUILIBRADO: UMA DEFESA</b> .....	101
É Indispensável o Equilíbrio da Oferta? .....	101
O Desenvolvimento como uma Cadeia de Desequilíbrios .....	106
Uma Definição de Investimento Induzido .....	112
Alguns Pontos-de-Vista Correlatos .....	116

## CAPÍTULO 5

<b>PREFERÊNCIAS E ESTRATÉGIAS DE INVESTIMENTO</b> ..	121
Sequências Eficientes versus Critérios de Investimento .....	121
Capital Fixo Social <i>versus</i> Atividades Diretamente Produtivas .....	131
Definições e tendências .....	131
Desenvolvimento Via Escassez e Via Capacidade Excessiva do C F S .....	135
Conveniência das Várias Sequências .....	140
Limites ao Desenvolvimento Via Escassez do CFS .....	149

## CAPÍTULO 6

<b>INTERDEPENDÊNCIA E INDUSTRIALIZAÇÃO</b> .....	153
Definição das Cadeias Retrospectiva e Prospectiva .....	153
Uma Experiência Mental .....	161
A Cadeia Retrospectiva em Ação .....	168
Um Processo de Formação do Capital Baseado na Cadeia Retrospectiva .....	174
Combinação das Cadeias Retrospectiva e Prospectiva .....	179

## CAPÍTULO 7

<b>INDUSTRIALIZAÇÃO: ASPECTOS CARACTERÍSTICOS ADICIONAIS</b> .....	184
O Papel da Importação na Indução do Desenvolvimento Industrial .....	184
A Razão do Desenvolvimento Dualístico .....	192

## CAPÍTULO 8

<b>EFICIÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DA EMPRESA INDIVIDUAL</b> .....	203
A Necessidade de Estimular a Produção Nacional .....	203
O Problema da Conservação — Uma solução Sugerida .....	212
Generalizando a Solução .....	218
Tecnologia Capital-Intensiva? .....	227
Produção versus Encargos Administrativos .....	231

## CAPÍTULO 9

<b>O PAPEL DOS DISTÚRBIOS</b> .....	235
Inflação .....	235



<i>Tipos de Pressão Altista sobre os Preços</i> ....	235
<i>A Espiral do Preço-Preço</i> .....	242
<i>Desenvolvimento Equilibrado e Inflação</i> ....	247
 Pressões do Balanço de Pagamentos .....	250
<i>Desequilíbrios da Oferta e Procura da Im-     portação</i> .....	250
<i>A Ilusão do Câmbio</i> .....	252
<i>A "Exportabilidade" da Produção de Cresci-     mento Rápido, como Condição de Equi-     líbrio Externo</i> .....	254
<i>Os Efeitos Incentivadores de Desenvolvi-     mento das Flutuações de Divisas Cam-     biais</i> .....	260
 Pressões Demográficas .....	264

## CAPÍTULO 10

<b>TRANSMISSÃO INTER-REGIONAL E INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b> .....	275
<i>"Pólos de Desenvolvimento" e Regiões Atrasadas</i> .....	275
<i>Efeitos Fluêntes e de Polarização</i> .....	281
<i>A Distribuição Regional do Investimento Público</i> .....	285
<i>Comparação da Transmissão Inter-regional com a     Internacional</i> .....	292
<i>A Tese Favorável do Separatismo</i> .....	293
<i>A Tese da Cessão da Soberania</i> .....	295
<i>Ótimos Arranjos Institucionais</i> .....	298

## CAPÍTULO 11

<b>CONCLUSÕES: FUNÇÕES ESTATAIS E AJUDA ESTRAN- GEIRA</b> .....	302
<i>As Duas Funções do Estado</i> .....	302
<i>O Papel do Auxílio e do Capital Estrangeiros</i> ....	307
<i>O Objetivo da Argumentação</i> .....	311
 <b>ÍNDICE DE AUTORES</b> .....	315